

Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes
Programa de Pós-Graduação em Psicologia

AS AÇÕES DAS EQUIPES VOLANTES DOS CENTROS DE REFERÊNCIA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL NO RIO GRANDE DO NORTE

Marília Noronha Costa do Nascimento

Natal

2015

Marília Noronha Costa do Nascimento

AS AÇÕES DAS EQUIPES VOLANTES DOS CENTROS DE REFERÊNCIA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL NO RIO GRANDE DO NORTE

Dissertação de mestrado elaborada sob orientação da Prof.^a Dr.^a Isabel Fernandes de Oliveira e apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Psicologia.

Natal

2015

Seção de Informação e Referência

Catálogo da Publicação na Fonte. UFRN / Biblioteca Central Zila Mamede

Nascimento, Marília Noronha Costa do.

As ações das Equipes Volantes dos Centros de Referência de Assistência Social no Rio Grande do Norte / Marília Noronha Costa do Nascimento. – Natal, RN, 2015. 112 f.

Orientadora: Isabel Fernandes de Oliveira.

Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes – Programa de Pós-graduação em Psicologia.

1. Assistência Social – Dissertação. 2. Política Social – Dissertação. 3. Proteção Social Básica – Dissertação. 4. Equipe Volante – Dissertação. 5. Busca Ativa – Dissertação. I. Oliveira, Isabel Fernandes de. II. Título.

RN/UF/BCZM

CDU 159.9:36

“Se a aparência e a essência das coisas coincidissem, a ciência seria desnecessária”.

Karl Marx

Aos meus pais, Lucila e Carlito, pelas lutas diárias dedicadas à minha formação.

Agradecimentos

A “Madrinha” (*in memoriam*) e Vovó Lourdes (*in memoriam*), minhas amadas e inesquecíveis avós, que sempre perguntavam “o que você está fazendo mesmo, minha filha?” e, mesmo sem entenderem direito o significado do mestrado, incentivavam com carinho: “muito bem!”.

Aos meus pais, “ouro de mina”, pelo amor incondicional que se traduz em suporte, cuidado, paciência, apoio, respeito, atenção, diálogo e parceria no dia a dia. Só uma mãe como você, que mesmo chegando a trabalhar quatro expedientes ao dia, consegue ser tão presente e me inspirar tanto. E só um pai como você, supremo na arte de ajudar, para me acompanhar nas viagens de coleta de dados, desde a iniciação científica até o mestrado, enfrentando estradas difíceis, o sol do nosso sertão e esperando o tempo interminável das entrevistas. Gratidão!

A Arthur, meu irmão mais novo, por me inspirar com sua responsabilidade, disciplina e competência.

A Nina e João, irmã e cunhado, pelo amor e companheirismo fraternos e por serem os primeiros responsáveis por minha formação política, dos tempos de “fazer acontecer!” e “abrir rotas onde não há”.

A minha Lua menina, por me fazer descobrir um amor diferente, que é o de Tia. E, assim, muitas vezes me fez tirar os olhos do computador para ir brincar, lembrando-me, com sua leveza e graça, que há muito mais vida além do mestrado.

A toda minha família, especialmente às tias Fátima e Isabel, pelo cuidado, pela preocupação e pelo incentivo sempre presentes.

A Igor, o melhor companheiro que eu poderia ter para a vida inteira, por me incentivar e acalmar desde a seleção para ingressar no mestrado até aqui; por acordar de madrugada para viajar e se perder comigo pelas estradas do nosso RN; por me ajudar a ensaiar as

apresentações da pesquisa a cada seminário; por ler e reler cada palavra desta dissertação e me ajudar a revisá-la; pela paciência e compreensão nos momentos de “aperreio” e “brabeza” e por compartilhar comigo sonhos, ideias e ideais. Enfim, por ser sempre presente e amor a toda hora.

À família Paixão Peixoto, principalmente a Dé, Mon, Brenda, Raísa, Voinha Leny e Voinha Ceça, pelo amor, pela compreensão, pelo incentivo e pela torcida.

A Sassá e Marcelo, pela amizade sincera, pelos agradáveis momentos que sempre me fizeram esquecer as dificuldades do mestrado e por serem meu pedaço de Gameleira, quando não podíamos ir até lá. E também a Hális e Lú, que chegaram “depois”, um do Japão, a outra de mais perto, mas a tempo de tornar nossos encontros mais especiais e compartilhar comigo suas experiências de pós-graduandos.

Aos “verdadeiros amigos, do peito, de fé, os melhores amigos” que encurtaram o caminho da graduação e do mestrado, tornando-os mais leves: Aninha, Deyze, Iana, Jô e, em especial, a Fefê, uma pessoa linda, amiga que me inspirou e me fortaleceu nesse percurso.

Às Rafas, Palmeira e Lopes, pelo companheirismo, estudos, dicas e suporte que nos fizeram seguir com a dissertação.

A Isabel Fernandes, pela orientação e confiança, e por ter sido uma referência para mim durante a graduação e me guiado da iniciação científica até aqui.

Ao Grupo de Pesquisa Marxismo e Educação (GPM&E), pelas valiosas discussões e orientações coletivas, especialmente aos professores Oswaldo e Ilana. E também a Nívia e a Keyla, que sempre estiveram atentas à minha pesquisa e ofereceram importantes contribuições.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão de bolsa de estudos durante os dois anos do mestrado.

Sumário

<u>LISTA DE SIGLAS</u>	<u>IX</u>
<u>LISTA DE FIGURAS</u>	<u>XI</u>
<u>RESUMO</u>	<u>XII</u>
<u>ABSTRACT</u>	<u>XIV</u>
<u>INTRODUÇÃO</u>	<u>16</u>
<u>CAPÍTULO 1 – CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL</u>	<u>21</u>
1.1. ESTADO, “QUESTÃO SOCIAL” E POLÍTICA SOCIAL	21
1.2. A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO NO BRASIL	23
1.3. A CONCRETIZAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL POR MEIO DO SUAS	29
<u>CAPÍTULO 2 – O TERRITÓRIO E AS EQUIPES VOLANTES</u>	<u>34</u>
2.1. ABORDAGEM TERRITORIAL E EQUIPES VOLANTES	34
2.2. UMA CARACTERIZAÇÃO DO TERRITÓRIO DE ATUAÇÃO DAS EQUIPES VOLANTES: O INTERIOR DO RN	37
<u>CAPÍTULO 3 – PERCURSO INVESTIGATIVO</u>	<u>46</u>
<u>CAPÍTULO 4 – EQUIPES VOLANTES NOS TERRITÓRIOS RURAIS DO INTERIOR DO RIO GRANDE DO NORTE</u>	<u>49</u>
4.1. CARACTERIZAÇÃO DAS EQUIPES VOLANTES E DE SEUS TERRITÓRIOS DE ABRANGÊNCIA	49
4.1.1 ESTRUTURAÇÃO DAS EQUIPES E INFRAESTRUTURA	50
4.1.2 TERRITÓRIO DE ATUAÇÃO E AS PARTICULARIDADES DO TRABALHO NA ZONA RURAL	62

4.2. AS AÇÕES DAS EQUIPES VOLANTES EM RESPOSTA ÀS DEMANDAS DOS TERRITÓRIOS RURAIS DO INTERIOR DO RIO GRANDE DO NORTE	79
4.2.1 AS AÇÕES DE BUSCA ATIVA	83
<u>CONSIDERAÇÕES FINAIS</u>	<u>96</u>
<u>REFERÊNCIAS</u>	<u>101</u>
<u>APÊNDICE A</u>	<u>108</u>
<u>APÊNDICE B</u>	<u>111</u>

Lista de Siglas

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadSuas	Sistema de Cadastro do Sistema Único de Assistência Social
CadÚnico	Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CEME	Central de Medicamentos
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DataPrev	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-estar do Menor
GPM&E	Grupo de Pesquisa Marxismo & Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INSA	Instituto Nacional do Semiárido
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

NASF	Núcleo de Apoio à Saúde da Família
NOB	Norma Operacional Básica
PAF	Plano de Atendimento Familiar
PAIF	Programa de Atendimento Integral à Família
PBA	Programa Brasil Alfabetizado
PBF	Programa Bolsa Família
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso Técnico e Emprego
PT	Partido dos Trabalhadores
RN	Rio Grande do Norte
SETHAS	Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social
SINPAS	Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UBS	Unidade Básica de Saúde
UFRN	Universidade e Federal do Rio Grande do Norte

Lista de Figuras

Figura		Página
1	Pelas estradas do RN em busca das equipes volantes	49
2	O sol que queima o sertão	65
3	O chão que o sol secou	66
4	Quando a chuva molha a terra no sertão	67
5	Aguapé-do-grande: planta aquática da Caatinga	68
6	A terra árida em volta da casa de taipa	70
7	A imensidão das terras do RN	92
8	Famílias de trabalhadores rurais sem-terra acampadas na beira da estrada	92

Resumo

A compreensão da Assistência Social como política pública tem como um dos principais pressupostos o princípio da territorialização, que significa o reconhecimento de que as particularidades do território fazem diferença no manejo da política. Para operacionalizar esse e outros princípios, a Política Nacional de Assistência Social organiza-se no Sistema Único da Assistência Social (SUAS) que, por sua vez, hierarquiza-se em proteção social básica e especial. A organização da proteção social básica é de responsabilidade dos CRAS, cujo objetivo é atuar no âmbito da prevenção de riscos sociais por meio do desenvolvimento de potencialidades e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Em contextos em que o território possui grande extensão, espalhamento, difícil acesso e ou presença de populações tradicionais, como comunidades indígenas e quilombolas, Equipes Volantes são implantadas para compor a equipe dos CRAS. No Rio Grande do Norte, essas equipes estão presentes em municípios de pequeno porte e próximas a áreas rurais, onde estão os grandes focos da pobreza extrema. Ao associar o trabalho das equipes volantes e o contexto do combate à pobreza em regiões rurais do Rio Grande do Norte, surgiram alguns questionamentos: como tem sido esse trabalho? Quais as suas bases? Quem se envolve? As demandas são particulares? Há diferenças entre o trabalho das equipes volantes e o do CRAS? Quais as dificuldades? Como é realizado o trabalho? Diante dessa realidade, o objetivo geral desta dissertação foi investigar como as ações das equipes volantes de CRAS respondem às demandas de seus territórios de abrangência no Rio Grande do Norte. Para isso, foram mapeadas todas as equipes volantes existentes e em funcionamento no estado e, em seguida, realizadas oito entrevistas semiestruturadas com equipes atuantes em sete municípios de pequeno porte do RN. As informações foram sistematizadas e agrupadas em categorias gerais para análise qualitativa do conteúdo textual, na tentativa de apreender a realidade investigada em sua totalidade e processualidade. Os resultados apontam que as

equipes volantes investigadas ainda são recentes no estado, compostas predominantemente por assistentes sociais, mas profissionais da psicologia e pedagogia também fazem parte de algumas delas. De um modo geral, diante da recenticidade, da falta de infraestrutura e da quantidade de comunidades rurais espalhadas pelos territórios, a presença das equipes nas áreas rurais se torna esporádica e acaba por fragilizar a continuidade das ações. Aliado a isso, o conhecimento das profissionais sobre a realidade dos territórios ainda aparenta ser precário, pois a busca pelas demandas e necessidades das famílias não é sistemática e organizada. Por outro lado, foi possível identificar que algumas equipes realizam estratégias e ações que buscam romper com os limites existentes e com as práticas assistencialistas tradicionais, promovendo articulação com organizações comunitárias, movimentos sociais e outros equipamentos sociais que estão mais próximos às famílias.

Palavras-chave: política social; assistência social; proteção social básica; equipe volante; busca ativa.

Abstract

One of the main assumptions for understanding the social assistance as a public policy is the principle of territorialization, which means recognizing that the particularities of the territory make a difference in the management of the policy. To operationalize this and other principles, the National Social Assistance Policy is organized in the Unified Social Assistance System (SUAS) which, in turn, is divided between basic and special social protections. The organization of basic social protection is a responsibility of the CRAS, whose purpose is to act in the prevention of social risks through the development of potentials and the strengthening of family and community ties. In contexts in which the territory has great extent, spreading, difficult access and/or presence of traditional populations, such as indigenous communities and quilombolas, the mobile teams are deployed and integrated into the staff of the CRAS. In Rio Grande do Norte, they are present in small cities and near rural areas, where there is a higher incidence of extreme poverty. By associating the work of the mobile teams and the context of the fight against poverty in rural areas of Rio Grande do Norte, some questions emerged: how has this work been? What is its basis? Who is involved? Are the demands private? Are there differences between the work of the mobile teams and of the CRAS? What are the difficulties? How is the work done? Thus, the general objective of this study was to investigate how the performance of CRAS' mobile teams meets the demands of the territories they cover in Rio Grande do Norte. For this, all existing mobile teams in the state were mapped and then we made eight semi-structured interviews with teams that work in seven small towns in RN. The information was systematized and grouped into general categories for qualitative analysis of textual content in an attempt to understand the reality investigated in its entirety and processuality. The results show that the mobile teams investigated are still recent in the state. They are composed predominantly of social workers, but professionals of psychology and pedagogy also take

part in some teams. In general, given the recency, lack of infrastructure and the number of rural communities scattered throughout the territory, the presence of the teams in rural areas becomes sporadic and ultimately the continuity of actions is undermined. In addition, the knowledge of the professionals about the reality of the territories still appears to be precarious, as the search for demands and the families' needs is not systematic and organized. Nevertheless, we found that some teams perform strategies and actions that seek to overcome the existing limits and the traditional assistencialism, working in partnership with community organizations, social movements and other social equipments that are closer to the families.

Keywords: social policy; social assistance; basic social protection; mobile team; active search.

Introdução

Minha entrada no Grupo de Pesquisa Marxismo & Educação (GPM&E), no terceiro ano de minha graduação em psicologia, em 2010.2, marca meu interesse em estudar o campo das políticas sociais. Passei a acompanhar as discussões do grupo específico sobre a atuação do psicólogo nas políticas públicas, bem como as pesquisas acerca da prática profissional do psicólogo, tanto na política de saúde (nos Núcleos de Apoio à Saúde da Família [NASF]) como na de Assistência Social (nos Centros de Referência de Assistência Social [CRAS]).

Contudo, como afirma Minayo (1994, p. 17), “nada pode ser intelectualmente um problema, se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática.” Foi em 2011 e em 2012, nos dois últimos anos de minha graduação, a partir das práticas de estágio em dois CRAS de Natal-RN, que eu comecei a problematizar a prática profissional no cotidiano de execução da política de Assistência Social. Ao mesmo tempo em que eu estudava, lia e discutia a respeito da política e de seus dispositivos, eu atuava como estagiária de psicologia no CRAS e me deparava com as necessidades e limitações do trabalho nessa área.

Dada a crescente implantação dos CRAS em todo o território nacional e a consequente ampliação da inserção de profissionais nesse campo (Macedo, Sousa, Carvalho, Magalhães, Sousa, & Dimenstein, 2011), muitos estudos foram realizados a respeito das ações desenvolvidas nesses e em outros estabelecimentos da política de Assistência Social (Botarelli, 2008; Dantas, 2013; Fontenele, 2008; Oliveira, Dantas, Solon, & Amorim, 2011; Raichelis, 2011; Romano, 2009; Senra & Guzzo, 2012; Ximenes, Paula, & Barros, 2009). Esta pesquisa está situada nesse campo, mas diferencia-se de outras por focar nas particularidades das ações realizadas pelas equipes volantes em um cenário específico: o interior do estado do Rio Grande do Norte. As equipes volantes estão em expansão por meio do Plano Brasil Sem Miséria, com o intuito de viabilizar o acesso das famílias que vivem em regiões de difícil acesso ou grande espalhamento territorial às políticas de combate à pobreza.

Ao falar sobre a pobreza e seus desdobramentos, é preciso esclarecer que, na constituição e desenvolvimento da sociedade burguesa, a produção de riqueza está sempre acompanhada da produção de pobreza (Santos, 2012). Tal pobreza, assim, é resultado da contradição existente entre capital e trabalho, sendo uma das manifestações da “questão social”. Historicamente, no seu enfrentamento, o Estado capitalista intervém de forma fragmentada e parcializada, por meio de uma política social que, ao mesmo tempo em que garante direitos, também sustenta o modo de produção e reprodução da vida social no capitalismo, revelando sua característica contraditória (Yamamoto, 2003).

Como política social setorizada, a Assistência Social reproduz tal contradição, que confere aos seus trabalhadores as limitações e possibilidades de atuar nas consequências da “questão social”. No Brasil, muitas determinações marcaram a construção da política pública de Assistência Social, atravessada por avanços e retrocessos (Sposati, 2007). Tal processo se situa nos seguintes marcos legais: a Constituição Federal de 1988, que reconhece a Assistência Social como direito à Seguridade Social em seus artigos 203 e 204 (Couto, 2008; Sposati, 2007); a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS, 1993), que regulamenta a Constituição e dispõe sobre a Organização da Assistência Social; a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS, 2005), que foi regulamentado em 2011.

A PNAS desvincula a concepção histórica da Assistência Social como caridade e assistencialismo e tem um papel fundamental na consolidação do acesso aos direitos. Como política pública, vem para transformar em ações diretas os pressupostos da Constituição Federal de 1988 e da LOAS, por meio de definições, de princípios e de diretrizes que nortearão sua implementação (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome [MDS], 2004). Para isso, instituiu o SUAS, articulado nas três esferas de governo e dividido em dois níveis de complexidade no que se refere à Proteção Social: Básica e Especial.

O foco desta pesquisa é na proteção social básica, cujo objetivo é atuar no âmbito da prevenção de riscos sociais por meio do desenvolvimento de potencialidades e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. A unidade pública estatal responsável pela organização da proteção social básica é o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), o qual deve trabalhar como gerenciador de equipamentos, grupos e dispositivos do território, articulando-os e promovendo um trabalho continuado para viabilizar o acesso das famílias aos demais direitos sociais. Então, é preciso que a equipe do CRAS amplie o conhecimento acerca das particularidades do território, das situações que influenciam o modo de vida da comunidade, da dinâmica do cotidiano das famílias, das potencialidades, dos recursos e das vulnerabilidades sociais (MDS, 2009a).

Em contextos em que o território possui grande extensão, difícil acesso e ou presença de populações tradicionais¹, tais como comunidades indígenas, quilombolas e ribeirinhas, equipes volantes são implementadas para compor a equipe dos CRAS dessas regiões, com o objetivo de atender à população que tem dificuldade de acessar os serviços do CRAS (MDS, 2011).

A característica essencial da equipe volante é o deslocamento no território para a oferta de serviços da proteção social básica a essas famílias, por meio da busca ativa, que é uma forma de estar presente no território, e não apenas esperar demandas espontâneas da população, que muitas vezes não conhece ou não tem acesso à unidade. Então, faz-se necessário um trabalho que considere o contexto sociocultural no qual elas estão inseridas. Assim, a busca ativa é uma procura intencional por peculiaridades, necessidades e demandas

¹ De acordo com o Decreto n. 6.040, de 07 de Fevereiro de 2007, os povos e comunidades tradicionais são os grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, e utilizam conhecimentos, inovações e práticas geradas e transmitidas pela tradição. Por exemplo: Povos Indígenas, Quilombolas, Seringueiros, Castanheiros, Quebradeiras de coco-de-babaçu, Comunidades de Fundo de Pasto, Faxinalenses, Pescadores Artesanais, Marisqueiras, Ribeirinhos, Varjeiros, Caiçaras, Praieiros, Sertanejos, Jangadeiros, Ciganos, Açorianos, Campeiros, Varzanteiros, Pantaneiros, Geraizeiros, Veredeiros, Caatingueiros, Retireiros do Araguaia, entre outros.

existentes e uma importante ferramenta para buscar, no próprio território, informações que subsidiem intervenções coerentes com a realidade social da comunidade. No Rio Grande do Norte, essas equipes estão presentes em alguns municípios pequenos do interior, que vivenciam contextos de pobreza, em especial uma pobreza que se abriga, primordialmente, no meio rural.

Considerando esse contexto, as equipes volantes emergem como uma estratégia vinculada à principal política de combate à pobreza, dentro do Plano Brasil Sem Miséria. Os desafios são grandes principalmente em virtude da forma como tal política se organiza (Raichelis, 2011). Ao associar o trabalho das equipes volantes e o contexto do combate à pobreza em regiões rurais do Rio Grande do Norte, surgiram alguns questionamentos: como tem sido esse trabalho? Quais as suas bases? Quem se envolve? As demandas são particulares? Há diferenças entre o trabalho das equipes volantes e o do CRAS? Quais as dificuldades? Como é realizado o trabalho?

Tendo essas questões como horizonte de investigação, o objetivo geral desta pesquisa foi investigar como as ações das equipes volantes de CRAS respondem às demandas de seus territórios de abrangência no Rio Grande do Norte. Mais especificamente, objetivou-se mapear e analisar as ações realizadas pelas equipes volantes; identificar e caracterizar como essas equipes se articulam com a rede socioassistencial.

Investigar e problematizar as ações de um estabelecimento público da política de Assistência Social, que é a porta de entrada do usuário no SUAS, contribui para avaliar de que forma a política está sendo executada e refletir criticamente sobre os avanços, limites, possibilidades e contradições produzidos na concretização dessa política. Ademais, sem desconsiderar as limitações e os determinantes estruturais de uma política social fragmentada e parcializada (Yamamoto, 2003), este estudo possui grande potencial de divulgar práticas inovadoras que possam promover a efetivação e ampliação dos direitos sociais.

Para nortear o leitor acerca dos passos dessa investigação, esta dissertação está estruturada em quatro capítulos. O primeiro inicia com uma breve discussão sobre o papel das políticas sociais no marco do sistema capitalista para, em seguida, tratar do processo histórico de constituição da Assistência Social brasileira, de modo a identificar os determinantes políticos, históricos e sociais que nos ajudam a compreender o objeto de estudo pesquisado. O segundo capítulo começa com uma problematização da abordagem territorial na operacionalização do SUAS, especialmente no que diz respeito ao papel das equipes volantes. Além disso, são apresentados alguns elementos que ajudam a compreender a dinâmica do interior do Rio Grande do Norte, a fim de contextualizar o território no qual essas equipes foram investigadas. No capítulo seguinte são retomados os objetivos e descritos os procedimentos metodológicos, que incluem o percurso de investigação, o campo de pesquisa e as estratégias de análise. O quarto capítulo é dedicado à apresentação e discussão dos resultados do estudo empreendido.

Capítulo 1 – Contextualização histórica da Assistência Social no Brasil

O objetivo deste capítulo é apresentar alguns determinantes históricos do processo de constituição da Assistência Social no Brasil, a fim de atentar para as raízes do objeto de estudo investigado. Antes, contudo, irei demarcar algumas concepções necessárias para a compreensão dos limites e das possibilidades da construção e execução da política de Assistência Social nos marcos do modo de produção capitalista.

1.1. Estado, “Questão Social” e Política Social

A compreensão de processos históricos está sempre vinculada a perspectivas teórico-metodológicas, as quais embasam diferentes visões sobre a realidade (Montaño & Duriguetto, 2011). Os estudos sobre o Estado, por exemplo, possuem diversas teorias, muitas das quais são antagônicas entre si. Assim, irei abordar a concepção de Estado e de política social que adoto aqui - a perspectiva da *tradição marxista*²- com o intuito de sustentar as discussões e as análises que serão realizadas ao longo da dissertação.

Para Marx e Engels, o Estado “é a forma pela qual os indivíduos de uma classe social dominante fazem valer os seus interesses comuns e que sintetiza a sociedade civil inteira de uma época” (Marx & Engels, 1846/2007, p. 75). Nessa perspectiva, o Estado, no contexto das relações sociais capitalistas, tem um caráter de classe e representa os interesses da ordem burguesa, pois ele é fruto e faz parte dessa sociedade que tem como classe hegemônica a burguesia (Montaño & Duriguetto, 2011).

Esse Estado, por ser fundado nas relações de produção capitalista, também expressa e reproduz suas contradições, a exemplo daquela fundamental, entre capital e trabalho. As ações do Estado capitalista não visam, então, o interesse universal. Conforme afirmaram Montaño e

² Como afirmam Montaño e Duriguetto (2011), a “tradição marxista” deve ser vista como uma teoria social rica e heterogênea, formada por diferentes autores e vertentes, mas que possui uma unidade no que se refere à *perspectiva anticapitalista e de revolução*.

Duriguetto (2011), “o Estado tem a aparência da universalidade, mas a sua realidade efetiva é particular, na medida em que ele garante a organização das condições gerais de um sistema (...) no qual e pelo qual a burguesia existe como classe dominante” (p. 37).

Nessa direção, as políticas sociais são exemplos de ações contraditórias do Estado que viabilizam a manutenção do sistema, uma vez que amenizam os conflitos existentes na sociedade burguesa, ao mesmo tempo em que os conservam até o limite em que a ordem possa ser mantida.

Essa sociedade, ao passo em que é marcada por processos de extremo crescimento econômico e de produção de riqueza, também é marcada pela exacerbação das consequências da acumulação capitalista, cuja seqüela mais visível é a pobreza estrutural. Essa marca indelével da sociedade burguesa é tratada em suas imbricações como “Questão Social”.

Segundo Behring e Boschetti (2010), as políticas sociais surgem para responder às expressões da chamada “questão social”, que é aqui entendida como o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos constitutivos do desenvolvimento da sociedade capitalista que, em diferentes estágios, produz diferentes manifestações da “questão social” e diferentes respostas para enfrentá-las (Netto, 2001; Santos, 2012).

Tais respostas por parte do Estado capitalista, no entanto, acontecem de forma fragmentada e parcializada, por meio de uma política social setorializada, que não garante a superação da “questão social”, mas apenas o enfrentamento de suas seqüelas (violência, fome, desemprego etc.), já que confrontar diretamente a questão significaria pôr em risco a ordem burguesa (Netto, 2007).

Apesar de não serem capazes de transformar estruturalmente a sociedade, as políticas sociais são espaços de disputa e conflito (Abranches, 1987). Elas garantem direitos sociais e têm sua importância por proporcionar reais melhorias nas condições objetivas de vida das pessoas, que também são decorrentes de disputas historicamente travadas por trabalhadores e

movimentos sociais. Como afirma Höfling (2001), “o poder de pressão e articulação de diferentes grupos sociais no processo de estabelecimento e reivindicação de demandas são fatores fundamentais na conquista de novos e mais amplos direitos sociais” (p. 39).

Segundo Faleiros (2000), a análise da política social deve considerar o movimento do capital, mas também os movimentos e lutas sociais, as conjunturas econômicas e os movimentos políticos. É nessa perspectiva que irei abordar a história da Assistência Social no país, ao longo da próxima seção.

1.2. A construção histórica da Assistência Social como direito no Brasil

As equipes volantes, objeto de estudo desta pesquisa, foram idealizadas para atuar no combate à pobreza extrema e, hoje, junto a outros programas, serviços e projetos, faz parte de uma política maior, que é a política de Assistência Social. Para compreender tal objeto, portanto, é preciso atentar para a sua história, conhecer seus determinantes e as contradições que transcorreram sua construção. É o que pretendo fazer nesta seção: um breve resgate histórico da constituição da Assistência Social como direito no Brasil.

A Assistência Social é bem mais antiga do que seu reconhecimento como direito social por parte do Estado brasileiro. Seu processo de constituição como direito social no país é marcado por uma realidade histórica particular. O Brasil, durante os séculos de dependência com Portugal, foi influenciado fortemente por sua política imperial. A herança do trabalho escravo e da grande propriedade privada criou as condições objetivas das relações de poder, da ideologia do favor e da dependência pessoal, que marcaram profundamente as relações sociais no Brasil e, conseqüentemente, a trajetória dos direitos (Couto, 2008).

Segundo Couto (2008), “a forte estrutura social centralizada no governo e nos grandes proprietários cerceava a circulação de informações e a construção da organização de movimentos coletivos” (p. 79). É só no início do Século XX, com o desenvolvimento

acelerado das relações capitalistas no Brasil, trazendo repercussões para as classes sociais e o Estado, que a “questão social” passa a ser tratada como questão política: os direitos sociais começam a ser reivindicados pelos trabalhadores (Behring & Boschetti, 2010).

O aumento da exploração e o agravamento da pobreza impulsionaram as primeiras lutas dos trabalhadores e as primeiras legislações trabalhistas. Com a abolição da escravidão e a influência dos ideais anarquistas e socialistas de trabalhadores estrangeiros que vinham ao Brasil para substituir a mão de obra escrava, começaram a surgir as organizações sindicais e as primeiras greves. Nas palavras de Behring e Boschetti (2010): “As expressões radicalizadas da questão social num Brasil recém-saído do escravismo começavam a ser enfrentadas na forma de greve e mobilizações e também de uma parca e inócua legislação social” (p. 104).

Após 1930, quando Getúlio Vargas assume o poder, a regulamentação das relações entre capital e trabalho passa a ser estabelecida institucionalmente (Couto, 2008), ou seja, o Estado começa a intervir mais diretamente nas expressões da “questão social”. Antes, elas estavam sob os cuidados, sobretudo, de instituições filantrópicas e religiosas.

As ações do governo Vargas, no entanto, eram baseadas em medidas de caráter regulatório, corporativista e assistencialista, principalmente direcionadas a regular o mercado de trabalho, as quais deram início a um padrão de política social fragmentada e de cunho meritocrático-particularista (Draibe, 1993). De acordo com a legislação da época, possuíam alguns direitos apenas os que tinham registro em carteira de trabalho. Assim, trabalhadores rurais, por exemplo, ficavam desamparados, conforme descrito por Couto (2008):

Passaram a ser critérios de inclusão ou exclusão nos benefícios sociais a posição ocupacional e o rendimento auferido. Estes critérios colocaram somente os trabalhadores urbanos em posição de privilégio, pois sua vinculação ao mercado formal de trabalho era a garantia de inserção nas políticas sociais da época. Esse corte

de inclusão deu-se ainda numa realidade onde a maioria dos trabalhadores estava vinculada ao trabalho rural e, portanto, desprotegida. (p. 96).

Nesse modelo de política social que estava em construção no Brasil, prevaleceu a “cidadania regulada”, termo designado por Santos (1987) para expressar que a garantia dos direitos sociais estava limitada às pessoas que estavam inseridas no mercado de trabalho formal.

A primeira grande instituição da Assistência Social foi a Legião Brasileira de Assistência (LBA), criada em 1942. Inicialmente, tinha o objetivo de atender às famílias dos pracinhas envolvidos na Segunda Guerra, e depois ampliou a assistência à população pobre, principalmente voltada à área materno-infantil. A primeira presidente da LBA foi Darcy Vargas, esposa de Getúlio. O primeiro-damismo, as práticas clientelistas e associadas à benemerência que marcaram os primórdios da assistência persistem, ainda hoje, na política de Assistência Social brasileira (Couto, 2008). Em uma análise complementar, Sposati, Yasbek e Falcão (1995) afirmam que a LBA “representa a simbiose entre a iniciativa privada e a pública, a presença da classe dominante enquanto poder civil e a relação benefício/caridade x benefício/pedinte, conformando a relação básica entre Estado e classes subalternas” (pp. 45-46).

A partir de 1945, inicia-se um novo período no país, com mudanças econômicas, políticas e sociais. O Brasil estava mais urbanizado, com significativa indústria de base e um movimento operário mais maduro e com extensas reivindicações. A política desenvolvimentista, cuja principal expressão foi o Plano de Metas de Kubitschek, e a fragilidade no campo da proteção social, com expansão lenta e seletiva dos direitos, foram entraves para a melhoria da condição de vida dos trabalhadores, acirrando a luta de classes. Nesse período, aumentaram as tensões entre as camadas médias urbanas e também no campo, com a organização das Ligas Camponesas, em razão da enorme concentração de terra e

ausência de uma reforma agrária consistente. Nesse contexto de movimentações dos trabalhadores, ocorre o golpe civil-militar, em 1964, que impulsionou um novo momento de modernização conservadora no Brasil, com consequências para as políticas sociais (Behring & Boschetti, 2010).

De acordo com Couto (2008), as medidas realizadas no campo social, nessa época, constituíam-se em um corpo institucional tecnocrático a fim de atender tanto as demandas sociais, quanto as do capital. As ações eram adotadas para controlar a população e a noção de direito era de concessão a quem os governos julgavam ser merecedor.

Em 1974, o Ministério da Previdência e Assistência Social foi criado e a Assistência Social ganha um novo lugar (Sposati, 2007), incorporando várias instituições: a LBA, a Fundação Nacional para o Bem-estar do Menor (Funabem, criada em 1965), a Central de Medicamentos (CEME) e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DataPrev). Em 1977, transformou-se no Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS).

A criação desses inúmeros órgãos e de ações governamentais, contudo, não garantia uma política universal, mas restrita aos contribuintes do sistema de previdência social. Esse quadro só vai mudar após a Constituição Federal de 1988, que instituiu a Assistência Social no âmbito da Seguridade Social, e foi um marco que estabeleceu o início da mudança na concepção de assistência como caridade para a perspectiva do direito, ao menos no campo conceitual (Torres, 2007).

Na década de 1980, o Brasil passava por grandes dificuldades em decorrência da enorme concentração de renda e de uma política econômica restritiva no que diz respeito à participação da população na riqueza do país. Ao mesmo tempo, foi um período de luta pela redemocratização, rico em movimentos sociais que se organizaram para reconquistar os direitos negados durante os governos militares, culminando na conhecida “Constituição

Cidadã”. Dentre esses movimentos, um de grande importância foi o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) (Couto, 2008). Para além dos interesses dos trabalhadores rurais sem-terra, o movimento levantou a bandeira da reforma agrária como questão estratégica para o desenvolvimento nacional, com sua capacidade organizativa, força política e habilidade de aliar diversos segmentos da sociedade civil (Comparato, 2001).

Behring & Boschetti (2010) lembram, ainda, que também estavam presentes as perspectivas de mudança em outra direção: a da nova agenda neoliberal. “Assim, a Constituinte foi um processo duro de mobilizações e contramobilizações de projetos e interesses mais específicos, configurando campos definidos de forças.” (Behring & Boschetti, 2010, p. 141). A nova constituição avançou no que se refere aos direitos sociais, humanos e políticos; entretanto, manteve características conservadoras, por exemplo, na manutenção de prerrogativas do Executivo e na ordem econômica.

Dessa forma, a operacionalização dessas conquistas no campo da Assistência Social ocorre de forma lenta e, muitas vezes, desafinada em relação à proposta política inicial por esbarrar no modelo político-econômico adotado. Segundo Couto (2008), isso faz com que serviços e ações conservadoras, clientelistas e assistencialistas convivam com equipamentos sociais que surgem na expectativa de garantir direitos.

Um exemplo emblemático da barreira posta pelo ajuste neoliberal foi o veto da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) pelo presidente Fernando Collor, em 1990, quando o Brasil esperava pela democracia social e política (Sposati, 2007). No entanto, a Assistência Social foi a última área da seguridade social a ser regulada, sendo aprovada só em 1993. A lei veio para reafirmar a responsabilidade do Estado e propor novos padrões para a Assistência Social.

A LOAS, enquanto instrumento legal norteador da política de Assistência Social, possui princípios, diretrizes e objetivos que, se efetivados, podem contribuir na

construção de uma cultura política de direitos e da cidadania; e, portanto, reduzir ou impedir a reprodução da cultura do favor, da caridade, da benemerência e das ações precárias e emergenciais, que sempre marcaram esta política (Oliveira, 2005, p. 22).

A LOAS inovou ao afirmar o caráter da Assistência Social como direito não contributivo, a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acessos a serviços sociais e também ao propor o controle social na formulação, gestão e execução das políticas assistenciais. Seu processo de implantação, no entanto, também ocorre de forma lenta, pois acontece em uma conjuntura desfavorável e contraditória, na qual não é possível conciliar os investimentos sociais por parte do Estado em meio aos ajustes estruturais da economia. Uma incompatibilidade legitimada pelo ideário neoliberal, que reconhece a necessidade de amparar o pobre, mas não os seus direitos (Couto, Yazbek, & Raichelis, 2011).

Assim, depois da regulamentação da LOAS, a luta pela consolidação da Assistência Social persistiu, e um dos marcos para a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi a IV Conferência Nacional, que ocorreu em 2003, com o objetivo de pressionar as instâncias do governo a cumprirem o que estava assegurado na Constituição de 1988 e regulamentado pela LOAS, bem como o que fora deliberado nas conferências anteriores (Ribeiro, 2010).

Baseado na IV conferência, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), junto à Secretaria Nacional de Assistência Social, em 2004, estabeleceu as bases para o processo de implementação do SUAS ao lançar um novo texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004). A política é aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e os princípios, as diretrizes, os objetivos e as ações da Assistência Social se consolidam, possibilitando novas bases e diretrizes para a organização da Assistência Social na perspectiva de um Sistema Único (Tavares, 2009).

1.3. A concretização da Política Nacional de Assistência Social por meio do SUAS

Em 2003, quando Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), assume a presidência, ele traz como foco do seu governo o enfrentamento da fome e da miséria. Durante o seu primeiro mandato, a principal estratégia adotada nessa direção foi o Programa Fome Zero. E, para operacionalizá-lo, criou o Programa Bolsa Família (PBF), que unificou os programas de transferência de renda já existentes. Aliado à transferência de renda, ainda houve a construção de uma rede de serviços e programas socioassistenciais que constitui o SUAS, sob responsabilidade do MDS (Dantas, 2013; Yamamoto & Oliveira, 2010).

Esse é o momento de concretização do SUAS, que consolida a política de Assistência Social como direito. Baseado na Norma Operacional Básica NOB/SUAS (MDS, 2005), “o SUAS é um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira” (p. 13).

Em relação à sua organização, os programas e serviços foram divididos e organizados em dois níveis no que se refere à proteção social: básica e especial. A proteção social básica é voltada para a população que vive em situação de risco e vulnerabilidade social em decorrência da condição de pobreza, privação e/ou fragilidade de vínculos afetivos. A unidade pública responsável por sua gestão é o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). A proteção social especial, por sua vez, tem o propósito de atender famílias e indivíduos que estão vivenciando situações de risco e violação de direitos já instalados. A gestão dos serviços socioassistenciais que cobrem tal complexidade é de responsabilidade do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) (MDS, 2005).

Conforme Sposati (2006), a perspectiva da PNAS, que o SUAS reafirma, ao propor, além da proteção especial, a proteção social básica, vai além do caráter compensatório que

marca a Assistência Social ao longo dos anos. Aparece, aqui, a direção preventiva das ações da Assistência Social, que não existia antes desse novo reordenamento.

Responsável pela organização da Proteção Social Básica, o CRAS se constitui como a principal porta de entrada do SUAS. Como unidade pública, “é referência para o desenvolvimento de todos os serviços socioassistenciais de proteção básica do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, no seu território de abrangência” (MDS, 2009a, p. 9). As ações que devem ocorrer no CRAS precisam ser muito bem planejadas pela equipe de referência e necessitam de um conhecimento das famílias e do território no qual elas vivem, assim como do mapeamento das situações de risco e vulnerabilidade social e das ofertas existentes na comunidade (MDS, 2009a).

O CRAS, então, deve trabalhar principalmente como gerenciador de equipamentos, grupos e dispositivos existentes em sua área de abrangência, articulando-os e promovendo um trabalho continuado para a efetividade de ações voltadas à população do território. Portanto, deve-se desenvolver em todo CRAS, obrigatoriamente, a gestão territorial, de modo a responder ao princípio de descentralização do SUAS e materializar um dos eixos estruturantes da política: a territorialidade. Além disso, também é função exclusiva dos CRAS a oferta pública do Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF), que consiste no trabalho social com as famílias, de caráter preventivo e continuado, que estão em situações de risco e vulnerabilidade em virtude da pobreza (MDS, 2009a; 2012b).

Apesar de a política determinar que os CRAS devem estar localizados próximos a áreas de vulnerabilidade e realizar as funções descritas acima (MDS, 2004), avaliações que analisam o acesso aos serviços socioassistenciais mostraram que parte da população que deveria acessá-los não vem sendo atendida. São populações que vivem distantes de zonas urbanas, longe dos centros onde os CRAS estão localizados, a exemplo de assentamentos e áreas rurais.

Na tentativa de alcançar essa população, a presidente Dilma Rousseff (também do PT), em 2011, lança o Plano Brasil Sem Miséria, que visa retirar da pobreza extrema os 16 milhões de brasileiros que ainda sobrevivem com menos de R\$ 70,00 mensais (MDS, 2012a). É importante lembrar que esse quadro de pobreza extrema persiste especialmente em regiões rurais, como foi retratado recentemente em um boletim produzido pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), informando que mais da metade da população rural da América Latina e do Caribe vive em situação de pobreza, a despeito do bom desempenho econômico dessas regiões (Organização das Nações Unidas no Brasil, 2013).

Em decorrência da situação de pobreza e do cerceamento ao acesso a serviços socioassistenciais vivenciados pelas populações em áreas rurais, uma das ações do Brasil Sem Miséria é a implantação de equipes volantes para compor o quadro de equipe dos CRAS, as quais são designadas a atender famílias residentes em territórios de baixa densidade demográfica, com espalhamento ou dispersão populacional, como áreas rurais, comunidades indígenas, quilombolas, calhas de rios, assentamentos, entre outros (MDS, 2011). As equipes volantes já estavam indicadas na tipificação dos serviços socioassistenciais (MDS, 2009b), mas só agora estão em expansão, com aproximadamente 1198 equipes implantadas em todo o Brasil, segundo os dados de outubro de 2013, do MDS.

Conforme o MDS (2011), as equipes volantes são adicionais ao quadro de profissionais dos CRAS, mas têm a especificidade de se dedicar ao atendimento das famílias que vivem em comunidades de difícil acesso e dispersas no território. Nessa direção, elas se aplicam a municípios que já possuam pelo menos um CRAS implantado, com a devida quantidade de profissionais prevista nas metas de desenvolvimentos dos CRAS (Resolução CIT nº05/2009), e que atendam aos critérios socioterritoriais (extensão territorial, presença de áreas rurais e/ou comunidades tradicionais, renda das famílias cadastradas etc.). Assim, o

CRAS passa a contar com uma equipe maior, já que a equipe volante se adiciona à sua equipe de referência e o território de abrangência do CRAS que é contemplado com essa nova equipe permanece o mesmo. Além disso, é importante destacar que o gestor só poderá vincular uma única equipe volante a cada CRAS.

No tocante à sua composição, seja qual for o porte do município, deverão ser constituídas por dois técnicos de nível superior, sendo um(a) assistente social e o outro preferencialmente psicólogo(a), e dois técnicos de nível médio. No que se refere às atribuições, aos técnicos de nível superior cabe o que já é estabelecido para a equipe de referência dos CRAS (gestão territorial, oferta dos serviços da proteção social básica e das atividades que compõem o PAIF). Já aos de nível médio são conferidas atividades de apoio administrativo e na atualização cadastral e inclusão de famílias no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) (MDS, 2011).

No que concerne às recomendações do MDS (2011) sobre a organização da oferta dos serviços executados por essas equipes, dentre as questões elencadas, destaco seis pontos: a *continuidade da oferta*, cuja orientação é de que os serviços estejam disponíveis para a população de forma permanente, garantindo o retorno periódico da equipe a cada localidade, e sejam estabelecidos por meio de cronograma de atividades previamente planejado e divulgado, a fim de evitar que haja fragmentação e descontinuidade das ações; o *conhecimento das famílias e suas principais características*, a *organização das atividades conforme as características do território* e a *materialização da presença do Estado*, em que se destaca a importância de os profissionais considerarem as múltiplas singularidades do território no qual se inserem para melhor atender às famílias; a *articulação intersetorial*, que é colocada como de responsabilidade de gestores, mas que depende fundamentalmente da troca de informações entre os profissionais e as organizações envolvidas, na medida em que eles identificam as demandas relativas a outras políticas para que se possam estabelecer os

encaminhamentos necessários. Por fim, a recomendação de que *as equipes volantes devem possuir veículo próprio para o deslocamento no território*, visto que essa é sua função essencial. É ressaltado, ainda, que o financiamento do transporte é de responsabilidade dos municípios.

É interessante notar que o próprio MDS (2011), ao estabelecer as funções e características das equipes volantes, baseado na NOB/SUAS (MDS, 2005), aponta frestas que revelam alguns limites da política. Fica evidente a fragilidade da Assistência Social, enquanto política social, ao propor serviços que falham nas ações de enfrentamento às diversas sequelas da “questão social” – ainda que consigam garantir determinados direitos –, a exemplo da pobreza e suas implicações em diferentes cenários.

Percebe-se, por exemplo, que uma equipe volante é implantada a fim de suprir certa demanda que a equipe de referência do CRAS não estava dando conta (o atendimento da população rural e de povos e comunidades tradicionais que sofrem manifestações particulares da “questão social”), mas que inicialmente estava colocada como de sua responsabilidade. Aqui, não questiono a necessidade e importância das equipes volantes para viabilizar o acesso dessas populações específicas a direitos sociais, mas quais são as estratégias e os instrumentos que elas lançam mão e possuem para concretizar ações efetivas no combate aos problemas sociais existentes nesse contexto peculiar, diante dos limites e contradições da política (já discutidos no início deste capítulo) e dos determinantes sociais, culturais e geográficos do território de intervenção.

Diante do exposto, é fundamental passar para a discussão sobre a importância da perspectiva territorial para o trabalho das equipes volantes e atentar para algumas características do território no qual as equipes investigadas atuam.

Capítulo 2 – O território e as equipes volantes

A finalidade deste capítulo é problematizar a abordagem territorial na operacionalização do SUAS, especialmente no que diz respeito ao papel das equipes volantes, bem como contextualizar o território no qual elas atuam, sem a pretensão de esgotar o assunto, mas a fim de sustentar a discussão acerca das ações empreendidas por essas equipes no interior do Rio Grande do Norte.

2.1. Abordagem territorial e equipes volantes

A Política Nacional de Assistência Social traz o reconhecimento de que o território onde as pessoas vivem faz diferença no manejo da política e que, portanto, é preciso atentar para as desigualdades socioterritoriais na sua conformação, bem como para o cotidiano das populações que habitam cada território (PNAS, 2004). O processo de descentralização, com a implantação de uma rede hierarquizada de programas e serviços que constituem o SUAS, possibilitou a expansão da oferta de ações socioassistenciais por todo o território brasileiro, alcançando municípios de diferentes portes e áreas rurais (Dantas, 2013).

Tal característica da política exige cada vez mais que as ações realizadas no campo da Assistência Social atentem para a dinâmica que se processa no cotidiano das famílias e comunidades que são atendidas (PNAS, 2004). Nessa direção, as equipes volantes são chamadas a inaugurar outra perspectiva de intervenção ao incluir nos programas, serviços e projetos da proteção social básica as populações que ainda não fazem uso dos serviços socioassistenciais (comunidades rurais, indígenas, quilombolas, entre outros), pois foram historicamente excluídas do acesso às políticas sociais.

Segundo o MDS (2011), as equipes volantes não são equipes extras, nem isoladas. Elas fazem parte do conjunto de trabalhadores do CRAS e devem estar integradas a ele.

Apesar de manterem esse vínculo com o CRAS ao qual pertencem, têm como característica essencial o deslocamento ao longo do território para a oferta de serviços da proteção social básica a essas famílias. Para isso, a principal estratégia utilizada deve ser a busca ativa, que é uma maneira de se fazer presente no território e manter a proximidade com os usuários, e não apenas esperar demandas espontâneas da população, que podem não conhecer ou não ter acesso à unidade. Logo, faz-se necessário um trabalho que considere o contexto sociocultural em que elas se inserem.

Então, para que as equipes volantes respondam às expectativas das regiões habitadas por essas populações específicas, é imprescindível que os profissionais façam uso do território; ou seja, que estejam imersos no dia-a-dia, na história e no universo cultural dos moradores, conheçam seus hábitos e os fatos que influenciam suas vidas, pois, de acordo com Milton Santos (2000), a análise do território não se separa da dos sujeitos que dele se utilizam.

O território em si, pra mim, não é um conceito. Ele só se torna um conceito utilizável para a análise social quando o consideramos a partir do seu uso, a partir do momento em que o pensamos juntamente com aqueles atores que dele se utilizam (Santos, 2000, p. 22).

Koga (2003), a partir das ideias de Milton Santos, aborda o território “como o chão concreto das políticas” (p.33), onde se materializam as relações sociais e se evidenciam as desigualdades. Couto, Yazbek e Raichelis (2011) acrescentam, ainda, que é “onde se concretizam as manifestações da *questão social* e se criam os tensionamentos e as possibilidades para seu enfrentamento” (p. 50).

Ao estarem presentes no território e se encontrarem com as pessoas que vivem nele e por ali circulam, os profissionais atuantes nessas equipes podem pensar, junto com esses atores, sejam os próprios moradores ou outros profissionais que lá trabalham, em estratégias que efetivamente se voltem às necessidades daquele lugar, utilizando, inclusive, os recursos

que o território já possui e reconhecendo as possíveis limitações diante do contexto em que se inserem.

Por entre imagens e mapas, medidas de lugares e entre lugares se encontra o desafio de melhor conhecer as cidades para melhor intervir no chão onde tudo acontece, onde se evidenciam as necessidades e afloram as potencialidades, onde se dão as relações do âmbito privado e público, onde os homens se encontram. (Koga, 2003, p. 30).

Segundo Dantas (2013), a aproximação radical da realidade dos usuários não deve recair em um engessamento ou na estagnação das ações, ou fazer com que elas respondam apenas às demandas imediatas do lugar. Ao invés disso, a autora compreende que essa relação profunda do serviço com o território “permite a construção de um projeto que além de atender as suas necessidades imediatas (que, neste caso, referem-se quase sempre a necessidades básicas), também propõe a criação de movimento, mudança, transformação.” (p. 102).

Assim, as ações empreendidas com o objetivo de combater as vulnerabilidades sociais às quais o público alvo das equipes volantes está submetido e de identificar as potencialidades que dispõe para superar tais situações demandam um olhar cauteloso a suas singularidades e à história de cada comunidade rural. Para Koga e Nakano (2005), “atender às demandas dessas populações exigem respostas adequadas às peculiaridades desse mundo rural diversificado e suas expectativas, que podem ter contornos diferentes daqueles pensados para o mundo urbano.” (p. 7).

No Brasil, temos uma conformação territorial que engloba várias classificações, formadas por diversos contextos políticos, econômicos, geográficos e culturais que se diversificam de uma cidade para outra. Portanto, não é suficiente ter mapeamentos ou estatísticas sobre, por exemplo, a situação de pobreza das cidades brasileiras para afirmar que a política de Assistência Social tem um caráter territorial e que suas ações são centradas nesta perspectiva. Tais diagnósticos são genéricos e apenas ajudam a classificar as situações por

elas evidenciadas, mas não explicá-las. Para isso, é preciso se basear na dinâmica socioterritorial que constitui as cidades brasileiras (Andrade, 2009).

A análise das ações das equipes volantes só pode ser realizada a partir da compreensão das particularidades sociais, econômicas, políticas e culturais que caracterizam o território em que atuam. Diante dos objetivos desta pesquisa, irei abordar alguns desses elementos que marcam a realidade do Rio Grande do Norte.

2.2. Uma caracterização do território de atuação das equipes volantes: o interior do RN

O estado do Rio Grande do Norte, situado na região nordeste do Brasil, possui uma área total de 52.811,126 km². Ele está dividido em quatro mesorregiões, que se subdividem em dezenove microrregiões, compostas por cento e sessenta e sete municípios. Segundo as estimativas de população³, com data de referência em 1º de julho de 2014, a população do estado é de 3.408.510 habitantes. A sua capital, Natal, está situada no litoral do nordeste e ocupa uma área de 167,264 km², com cerca de 862.044 habitantes⁴.

Ainda segundo essa estimativa de 2014, a maioria dos municípios do Rio Grande do Norte é de pequeno porte I (possui população de até 20.000 habitantes). Dos 167 municípios, 139 (83,23%) estão dentro dessa classificação. Desses, 69% não ultrapassam os 10.000 habitantes. Logo, é um estado formado principalmente por pequenos municípios. Apenas três cidades possuem mais de 100.000 habitantes (Natal, Mossoró e Parnamirim), onde, de acordo com Clementino (2003), está concentrada a maioria dos serviços e das indústrias que dinamizam a economia potiguar.

A autora pondera que apesar de o estado ter passado por grandes transformações desde a década de 1970 até a virada do século isso não denotou uma mudança importante na

³ Segundo o IBGE, a divulgação anual das estimativas da população residente nos municípios brasileiros obedece à lei complementar nº 59, de 22 de dezembro de 1988, e ao artigo 102 da lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. As estimativas populacionais municipais são fundamentais para o cálculo de indicadores econômicos e sociodemográficos nos períodos intercensitários.

⁴ As informações foram recuperadas de <http://www.ibge.gov.br/home/>

estrutura dinâmica de sua rede urbana e, ainda, que o seu elevado crescimento econômico nesse período deve-se a atividades que se concentram em cidades polos de Natal e Mossoró, a exemplo da indústria têxtil, extração de petróleo, fruticultura de exportação e atualmente atividades relacionadas ao turismo. Assim, nas outras cidades, persiste um quadro de baixo dinamismo econômico e taxas de pobreza e desemprego altas (Clementino, 2003).

No entanto, recentemente, a economia desses municípios vem se dinamizando com o crescimento das transferências de renda. De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)⁵, o PBF tem efeito multiplicador de R\$ 2,40 no consumo final das famílias e cada real investido no programa gera aproximadamente um retorno de R\$ 1,78 à economia.

Segundo relatório do MDS⁶, a partir dos registros de dezembro de 2014 do CadÚnico e da folha de pagamento de janeiro de 2015 do PBF, o Rio Grande do Norte possui 697.144 famílias beneficiárias do Bolsa Família (36,07% da população do estado). Entre 2010 e 2013, o valor total de repasse a essas famílias teve um aumento de 66,19% e o valor transferido aos beneficiários no ano de 2013 foi de R\$ 637.742.452,00. Em 2014, até janeiro de 2015 já foram investidos R\$ 693.467.871,00 no Bolsa Família.

Outro dado a respeito do estado que precisa ser apontado se refere à ocupação do espaço urbano e rural. Segundo o Censo de 2010 realizado pelo IBGE, 77,8% da população do RN reside em áreas urbanas e 22,2% em áreas classificadas como rurais⁷. Tais dados apontam para a predominância de áreas urbanas no estado. Contudo, é importante frisar que alguns autores, a exemplo de Veiga (2004b), questionam a utilização de critérios para demarcação do território urbano no Brasil. Veiga (2004b) alega que “a definição brasileira de cidade é estritamente administrativa. Toda sede de município é cidade, e pronto. Mesmo que

⁵ Informações recuperadas em 09/03/15, de http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=21322

⁶ Informações recuperadas em 09/03/15, de http://aplicacoes.mds.gov.br/ead/ri/carrega_pdf.php?rel=bsm_no_estado

⁷ Informações recuperadas em 09/03/15, de http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas.php?sigla=rn&tema=indicso_mun_censo2010

só tenha 4 casas, nas quais residem 3 famílias de agricultores e uma de madeireiro” (p. 28). O autor informa que tal definição surgiu ainda em 1938, com o Decreto-Lei 311. Ele conclui que nem tudo é urbano, pois essa definição exagera o grau de urbanização das cidades.

Esse debate sobre a delimitação do território urbano e rural suscita outras discussões que são importantes para este trabalho, por exemplo, no tocante às novas referências conceituais para se pensar o rural. Portanto, abordarei, mesmo que de forma sucinta, algumas questões que estão envolvidas nessa discussão.

Veiga (2004a), ao debater os destinos da ruralidade no processo de globalização, discute as hipóteses lançadas por dois sociólogos há mais de quarenta anos: Henri Lefebvre (1970) e Bernard Kayser (1972). Conforme o autor, a hipótese do primeiro se referia à completa urbanização e a do segundo ao renascimento rural. Ele aponta evidências que refutariam ambas as hipóteses, embora por motivos distintos, e indica um “caminho do meio”. Para o referido autor, Lefebvre e Kayser atribuíram somente um destino à ruralidade, quando “a fase mais recente da globalização parece estar indicando é que a ruralidade terá diversos destinos” (p. 64).

Dantas (2013), ao tratar das relações entre o rural e o urbano, atribui relevância às ideias de Lefebvre para compreender tais relações na atualidade, mas ressalta a importância de não cairmos em análises que privilegiam um contexto sobre o outro, principalmente as que atribuem a Lefebvre a proposta ou defesa da extinção do rural. Assim, a autora afirma que “a relação rural-urbano deve ser entendida do ponto de vista de uma totalidade dialética, em que é impossível compreender esses dois fenômenos como distintos, ou mesmo como a extinção de um e a emergência do outro” (p. 110).

Carneiro (2012) considera que as teses sobre o esvaziamento e a perda da importância do rural devem-se às análises centradas na agricultura. A autora acredita que, mesmo considerando o esgotamento da atividade agrícola, especialmente na geração de renda de

pequenos produtores e trabalhadores rurais, isso não significa estreitamento do rural. Ainda é preciso reforçar que, em um país como o Brasil, com fortes traços agrícolas, não é possível vislumbrar tal esgotamento, ainda que seja no tocante aos pequenos produtores, pois, se acaba o cultivo, acaba a vida. Ela sustenta sua análise a partir de dados do PNAD, que aponta o nível de crescimento da população rural semelhante ao experimentado pelo total da população.

O que se percebe é a diversificação das atividades para além da agricultura. Uma das causas da pluriatividade do campo⁸ seria um processo de revalorização do rural por meio do desenvolvimento da indústria de bens simbólicos, como o turismo e o lazer, impulsionados pelo incremento de vias de acesso que facilitam a mobilidade da cidade ao campo. Tal processo resultaria no aparecimento de novos atores sociais, que, em conjunto com os tradicionais moradores das regiões rurais, passam a constituir um contexto com diferentes visões de mundo e de cultura (Carneiro, 2012).

Ao trazer a discussão para a realidade brasileira, Bernardelli (2010) propõe algumas características que indicam as diferenças entre o urbano e o rural, mesmo sustentando a ideia de que não é possível construir um perfil único e preciso, já que a realidade da região rural do Nordeste é bastante diferente da do estado de São Paulo, por exemplo. Segundo a autora, a vida no meio rural estaria mais relacionada à valorização da comunidade, da vida em família e da religião, enquanto que no meio urbano a profissão exerceria a função de reunir as pessoas. No meio rural, o espaço de vida e de trabalho estão intimamente associados e o uso do tempo mantém maior relação com a natureza, já no meio urbano existe maior divisão no que se refere ao uso do tempo e do espaço.

⁸ De acordo com Schneider (2003), a pluriatividade é “um fenômeno através do qual membros das famílias que habitam o meio rural optam pelo exercício de diferentes atividades, ou mais rigorosamente, optam pelo exercício de atividades não-agrícolas, mantendo a moradia no campo e uma ligação, inclusive produtiva, com a agricultura e a vida no espaço rural.” (p. 48).

A realidade rural com a qual as equipes volantes investigadas lidam no cotidiano de trabalho ainda possui algumas singularidades marcantes do interior nordestino e norte-riograndense, cujas características precisam ser apresentadas em um esforço de compreender o território em sua totalidade.

De acordo com o Instituto Nacional do Semiárido (2012), o estado do Rio Grande do Norte se destaca por possuir 92,97% do seu território e apresentar 88,02% de seus municípios na porção semiárida⁹, estando acima do percentual do nordeste, que apresenta 56,46% do território e 58,53% de seus municípios na região semiárida brasileira.

Esses dados revelam que o RN sofre periodicamente com a falta de chuva, acirrando os problemas sociais no decorrer de sua história, sobretudo no interior do estado. Mas a seca no estado é mais que um fenômeno estritamente climático: ela está associada ao modelo de desenvolvimento da agricultura no nordeste, cuja histórica concentração de terra e de água provoca graves sofrimentos aos pequenos produtores que tiram o sustento desses recursos (Andrade, 1981; Oliveira, 2005).

Ainda que o fenômeno climático da seca imponha dificuldades, a pobreza que marca a região foi produzida e reproduzida com base em sua estrutura política e econômica. A concentração de terra e riqueza também se transformou em concentração de poder nas mãos das oligarquias, que historicamente se apropriaram dos recursos voltados para o combate à seca e para o desenvolvimento regional como forma de se manterem no poder, promovendo um projeto de modernização parcial e excludente (Furtado, 1980).

A partir de dados do IPEA sobre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Coeficiente de Gini (uma das medidas de desigualdade de renda) do estado, Dantas (2013)

⁹ O espaço geográfico que se convencionou chamar de Semiárido brasileiro compreende oito estados do nordeste (Alagoas, Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe) mais o norte de Minas Gerais e foi demarcado a partir dos seguintes critérios: precipitação média anual inferior a 800 milímetros, índice de aridez de até 0,5 e risco de seca maior que 60%. Na delimitação do novo espaço físico do Semiárido, o Grupo de Trabalho Interministerial considerou como pressupostos a contiguidade do espaço geográfico, a objetividade e permanência dos critérios técnicos adotados, além da compatibilidade com a malha municipal. Os critérios foram aplicados, sistematicamente, a vários municípios da região Nordeste e Sudeste e, para fazerem parte da região, deveriam atender a pelo menos um deles (Instituto Nacional do Semiárido, 2012).

mostra que o RN vem apresentando melhoras nos indicadores sociais, sendo destaque no Nordeste, principalmente em relação às taxas de pobreza. No entanto, segundo a autora, não se pode perder de vista que a região nordestina possui um dos mais altos índices nacionais de pobreza e desigualdade e que, portanto, o RN ainda está entre os estados mais pobres e desiguais do Brasil. Além disso, a despeito dos números das pesquisas, os problemas sociais existentes não perdem sua gravidade; muito menos a necessidade de combatê-los diminui.

No que se refere à pobreza e à pobreza extrema rural, Buainain e Júnior (2013) mostram que elas estão fortemente concentradas no semiárido brasileiro (onde o interior do RN está localizado) e que existe um grande número de ações e programas instituídos para enfrentá-las. Contudo, revelam um panorama de fragmentação dessas estratégias, que acontecem de forma isolada, sem condições de mudar a realidade do beneficiário. Segundo os autores, isso é resultado de uma visão que não considera a pobreza em sua multidimensionalidade, ou seja, ela é encarada como atributo individual, passível de superação por meio do acesso a ativos que faltam aos pobres.

Para ilustrar essa fragmentação, os autores citam alguns exemplos: na educação, o Programa Brasil Alfabetizado (PBA) visa a alfabetização de jovens, adultos e idosos em áreas com elevadas taxas de analfabetismo, que em sua maioria estão localizadas nas zonas rurais do Nordeste. No entanto, a política de educação não se articula com as ações que promovem assistência técnica nas áreas rurais. Outra questão é que o acesso ao crédito ou transferência de recursos não muda a condição de pobreza do produtor rural – principalmente em uma região que sofre periodicamente com a seca – caso não sejam fornecidas tecnologias e assistência técnica que aumentem a produtividade. Mesmo com a recente revalorização da extensão rural agenciada pela Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) e presença da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) no

semiárido desde 1975, o acesso regular à assistência técnica ainda é limitado (Buainain & Júnior, 2013).

Buainain e Júnior (2013) também ressaltam que, apesar de a ocupação na agropecuária e o necessário investimento do estado para auxiliar essa atividade ainda permanecerem importantes para a população rural ter acesso ao trabalho e a melhores condições de vida, ainda é preciso capacitar os jovens a fim de que possam aproveitar as oportunidades disponíveis para além das atividades tradicionais.

Mas é preciso reforçar que o fenômeno da pobreza rural é histórico e que ele está associado à estrutura agrária do país, sobretudo do Nordeste, conforme já assinala anteriormente. Portanto, ainda que os programas, as ações e as políticas direcionadas ao enfrentamento da pobreza rural atuem de modo mais articulado, eles não resolvem o problema da pobreza, uma vez que a questão agrária é encarada de maneira secundária em suas formulações.

Diante do que já foi explicitado até aqui, ainda é indispensável assinalar algumas características políticas do RN, as quais também marcam fortemente a maneira como os problemas sociais se manifestam no estado e como foram e ainda são gestados, apesar das diversas mudanças já existentes no âmbito legal. Segundo Souza (2014), há três elementos que, articulados entre si, constituem os pilares da política norte-rio-grandense: oligarquia, coronelismo e família.

A política institucional do Rio Grande do Norte não foge à tradição histórica nordestina, que se caracteriza pela instauração e controle de seus poderes locais de forma oligárquica. As oligarquias potiguares podem ser identificadas desde a invasão colonial europeia, a partir da ocupação de terras obtidas por meio do recebimento de sesmarias e das capitâncias hereditárias. Assim, já na gênese do estado, a política é manobrada por pequenas elites (Souza, 2014).

Na esteira do mandonismo local, consolidou-se o chamado coronelismo. Este título dado aos chefes de cada região surgiu ainda no período colonial, depois da Independência, quando se criou a Guarda Nacional, que expressava a estrutura socioeconômica das várias regiões na ordem em que se estabeleciam os postos nela ocupados. Após a extinção da Guarda, a figura do “coronel” ainda persistiu sustentada pelos poderes econômico e político que possuíam (Queiroz, 1989). Segundo esse mesmo autor, os municípios eram como feudos políticos, herdados pela família do coronel, que era “uma espécie de elemento sócio-econômico polarizador, que servia de ponto de referência para se conhecer a distribuição dos indivíduos no espaço social, fossem estes seus pares ou seus inferiores” (p. 155).

Conforme Rêgo (2008), “compreender o ‘fato familiar’ e o papel fundamental que representou e ainda representa em nosso país, significa levantar o véu de uma explicação para melhor apropriar-se daquilo a que os historiadores costumam chamar de ‘realidade brasileira’” (p. 13-14). Nessa perspectiva, Spinelli (2010), ao fazer um resgate das oligarquias potiguaras e exibir seus arranjos, mostra que essa passagem política do poder, que atravessa gerações, confirma o lugar da família no palco político do estado. Assim, Souza (2014) conclui que:

Em estados como o Rio Grande do Norte, o poder político se institucionalizou sobre três pilares imbricados entre si (oligarquia, coronelismo e família), quase como a Trindade cristã, onde cada elemento é individualizado, mas, ao mesmo tempo, compõem uma unidade, numa matemática divina em que três é igual a um. É assim que o RN vem passando pela dominação de elites oligárquicas desde que se conhece por estado federado até os dias atuais. (p. 41)

Como exemplo dessa tradição política do RN, que marcou a forma como as ações assistenciais se constituíram para tratar dos problemas sociais no estado, Oliveira (2005) e Dantas (2013) apontam o caso emblemático de Vilma de Faria, que esteve à frente de alguns

programas assistenciais, como primeira-dama e depois ao fazer parte da equipe de governo de José Agripino Maia, alcançando cargos políticos por meio de sua prática assistencialista e populista durante sua trajetória na gestão de programas sociais.

Assim, a forma como a política se estabeleceu no estado mostra as bases de sustentação da assistência no Rio Grande do Norte¹⁰, pois foi desenvolvida a partir dos interesses eleitoreiros de perpetuação e enraizamento político das elites, com marcas de clientelismo e conservadorismo. Lógica que ainda hoje é reproduzida nos programas e serviços da política de Assistência Social, a despeito dos avanços legais que trazem a concepção de Assistência Social como direito. De tal modo, Dantas (2013) afirma que:

O conflito entre uma velha e uma “nova” assistência social acirra-se nos espaços das pequenas cidades do interior norte-rio-grandense, que, alijadas durante muito tempo de uma assistência social efetiva, tornaram-se campo fértil (em meio à infertilidade da terra seca) para uma lógica de servidão, em que o direito aparece travestido de bondade dos senhores do poder e, mais recentemente, dos especialistas no poder (p. 181).

Foi nesse cenário político, social, cultural e econômico exposto que a pesquisa sobre as ações das equipes volantes foi realizada. A seguir, serão esclarecidos os caminhos dessa investigação.

¹⁰ Para acessar a literatura sobre a história da Assistência Social no Rio Grande do Norte, consultar Andrade, Carvalho, Alves, Silva, Bezerra, Xavier e Nicolau (1985); Castro (2009); Cavalcante (2010); Gouveia, Cardoso, Cavalcanti e Miranda (1993); Guerra (1970); Lima (2006); Medeiros (1962); Oliveira (2005) e Rêgo (2002).

Capítulo 3 – Percurso investigativo

Aqui serão apresentados os passos realizados durante o desenvolvimento da pesquisa. Para melhor apreciação do percurso investigativo empreendido, retomo os objetivos já mencionados na introdução, quais sejam: investigar como as ações das equipes volantes de CRAS respondem às demandas de seus territórios de abrangência no Rio Grande do Norte e, de modo mais específico, mapear e analisar as ações realizadas pelas equipes volantes; identificar e caracterizar como essas equipes se articulam com a rede socioassistencial.

O estudo foi desenvolvido em duas fases, a partir de uma combinação de estratégias e recursos. Inicialmente, foi realizado um mapeamento dos CRAS do Rio Grande do Norte que possuíam equipes volantes e foram levantadas informações cadastrais e gerenciais de cada unidade por meio de consulta ao Sistema de Cadastro do SUAS (CadSUAS). Nesse sistema de cadastro, é possível visualizar informações referentes à data de implantação, recursos humanos, vínculo profissional, endereço e contatos das unidades. Ele comporta todas as informações relativas a prefeituras, órgão gestor, fundo e conselho municipal e entidades que prestam serviços socioassistenciais.

Segundo a Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social (SETHAS), no período da coleta de dados, havia dez equipes volantes distribuídas em nove municípios do estado do Rio Grande do Norte, pois um deles possuía duas equipes.

A partir da consulta ao CadSUAS, foi possível acessar as informações de todos os CRAS aos quais essas equipes estavam vinculadas e, em seguida, contatar por telefone as profissionais¹¹ para convidá-las a participar da pesquisa. Nessa fase, duas equipes volantes foram excluídas do estudo, uma delas pelo fato de que a equipe estava parada há algum tempo e sem perspectivas de voltar a funcionar, por razão de uma instabilidade política no

¹¹ A redação sobre as profissionais no gênero feminino foi realizada pelo fato de todas as treze entrevistadas serem mulheres.

município; e a outra pela impossibilidade de as profissionais participarem da entrevista, devido a motivos pessoais.

Assim, a segunda fase foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas com as profissionais atuantes em cada uma das oito equipes restantes, a partir de um roteiro (Apêndice A) que continha temas norteadores agrupados nos blocos das questões que orientaram esta pesquisa (Como é realizado o trabalho? Quais as suas bases? Quem se envolve? As demandas são particulares? Há diferenças entre o trabalho das equipes volantes e o do CRAS? Quais as dificuldades?). A maioria das entrevistas foi realizada em equipe (duas profissionais), com exceção de duas, pois havia equipes volantes que não possuíam o quadro completo de profissionais.

Após a realização de um estudo piloto e as devidas correções no instrumento, a coleta de dados foi iniciada em abril de 2014 e finalizada em agosto do mesmo ano. As oito entrevistas foram realizadas no próprio município onde as profissionais atuavam. As participantes foram esclarecidas sobre os objetivos da pesquisa e assinaram um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice B) antes de iniciar a entrevista, que foi registrada em áudio e posteriormente transcrita na íntegra para análise.

Na apresentação e discussão dos resultados, as falas das profissionais estão organizadas por equipe e identificadas numericamente (exemplo: Equipe01), de forma a não revelar e expor as profissionais, os municípios e os CRAS nos quais atuam. A numeração foi atribuída de modo aleatório, sem relação com as cidades em que trabalham. Nos trechos que contêm os relatos das equipes foram suprimidas informações que pudessem identificar as participantes e os territórios de atuação.

Durante as viagens realizadas até os municípios onde as equipes trabalhavam, foram feitos registros fotográficos assistemáticos de algumas paisagens do interior do Rio Grande do Norte, sem objetivo de realizar análise, mas apenas como forma de ilustrar parte do território

de atuação das equipes investigadas e propiciar ao leitor um panorama visual da realidade das cidades do interior do RN, seus modos de vida e a singularidade dos contextos áridos do nordeste brasileiro. As fotografias estão exibidas ao longo do capítulo 4, entre as páginas em que são apresentados e discutidos os resultados.

Os dados das entrevistas foram organizados e agrupados em categorias gerais que constavam no instrumento para análise qualitativa do conteúdo textual. Entretanto, outras categorias emergiram a partir da leitura e análise das entrevistas, assim como algumas constantes no roteiro não se mantiveram enquanto tal. A definição das categorias de análise se deu por meio de agrupamento de conceitos que se relacionavam ao mesmo fenômeno.

A análise foi fundamentada com base no referencial teórico exposto nos primeiros capítulos desta dissertação, na tentativa de apreender a realidade investigada em sua totalidade e processualidade (Kosik, 2002). Portanto, as análises, a partir de temáticas identificadas após a leitura e a apropriação do conteúdo das entrevistas, foram conduzidas de forma a compreender o fenômeno estudado sem perder de vista as determinações do contexto histórico-social no qual ele se processa. É o que será exposto no capítulo seguinte.

Capítulo 4 – Equipes volantes nos territórios rurais do interior do Rio Grande do Norte



Figura 1. Pelas estradas do RN em busca das equipes volantes

A finalidade deste capítulo é apresentar e discutir os resultados da pesquisa sobre as ações das equipes volantes em áreas rurais do interior do Rio Grande do Norte. Embora se refiram à realidade local, repleta de determinações específicas, ainda refletem a realidade nacional, pois também fazem parte dessa totalidade e acompanham os movimentos de sua conjuntura.

O capítulo está organizado em duas seções. Na primeira é feita uma caracterização das equipes volantes e de seus territórios de intervenção, a partir dos próprios relatos das profissionais entrevistadas, a fim de apresentar ao leitor as condições de trabalho dessas equipes e o contexto cultural e socioeconômico em que atuam para, na seção seguinte, analisar as ações empreendidas por elas em resposta às demandas dos territórios.

4.1. Caracterização das equipes volantes e de seus territórios de abrangência

As entrevistas aconteceram no próprio município onde as equipes atuavam, na sede dos CRAS, que se localizava, geralmente, no centro da cidade. Apenas uma delas ocorreu na

zona rural, pois a equipe volante era vinculada a um CRAS rural, cuja sede estava situada em uma das comunidades do seu território de abrangência. Ao total, oito equipes foram entrevistadas. Treze profissionais (oito assistentes sociais, quatro psicólogas e uma psicopedagoga) que faziam parte delas falaram acerca da realidade de cada lugar por onde atuavam e contaram sobre as dificuldades, os desafios e as possibilidades das ações das equipes volantes.

Antes de nos debruçarmos sobre as ações empreendidas por essas equipes nas áreas rurais do interior do estado, é necessário voltarmos o olhar para as implicações do contexto social e cultural no qual elas estão inseridas, bem como para os determinantes macroestruturais que permeiam o trabalho na política de Assistência Social. Portanto, iniciarei a discussão acerca das condições de trabalho das profissionais que atuam nas equipes volantes. Para isso, apresentarei alguns dados sobre a caracterização dessas equipes: sua composição, a data de implantação e a infraestrutura com a qual contam para realizar o trabalho. Em seguida, analisarei os dados sobre as particularidades que caracterizam o território de intervenção das equipes investigadas e como elas influenciam esse trabalho.

4.1.1 Estruturação das equipes e infraestrutura

Segundo o MDS (2011), as equipes volantes podem estar vinculadas a CRAS urbanos ou rurais, e devem ser compostas por, pelo menos, dois profissionais de nível superior e dois profissionais de nível médio. Um dos profissionais de nível superior deve ser assistente social e o outro há a indicação de que seja psicólogo.

No Rio Grande do Norte, das nove equipes em funcionamento, a maioria (8) está vinculada a CRAS urbanos e apenas uma delas está vinculada a um CRAS rural. Do total de equipes volantes entrevistadas (8), havia seis equipes com duas profissionais de nível superior, já as outras duas contavam apenas com uma. Das equipes que tinham o quadro

completo de profissionais, cinco eram compostas por uma assistente social e uma psicóloga, e apenas uma equipe era formada por uma assistente social e uma psicopedagoga. Já as duas equipes com o quadro incompleto contavam apenas com uma assistente social cada. Essas duas, na verdade, nem poderiam ser chamadas de equipes, já que possuem apenas um profissional (Tabela 1).

Tabela 1

Composição das Equipes Volantes

Equipes Volantes	Categoria profissional
Equipe01	Assistente social
Equipe02	Assistente social
Equipe03	Assistente social
	Psicóloga
Equipe04	Assistente social
	Psicóloga
Equipe05	Assistente social
	Psicóloga
Equipe06	Assistente social
	Psicóloga
Equipe07	Assistente social
	Psicopedagoga
Equipe08	Assistente social
	Psicóloga

Aqui no estado, durante a época da coleta de dados (abril a agosto de 2014), ainda havia poucas (9) equipes volantes em funcionamento se considerarmos o total das implantadas no Nordeste, a região com o maior número de equipes: 395 declaradas até Julho de 2013. É a região do país com o terceiro maior percentual (23,7%) de municípios elegíveis ao cofinanciamento federal para implantação de equipes volantes, abaixo da região Norte (66,6%) e Centro Oeste (57,7%), mas possui a maior porcentagem (92,9%) de municípios que realizaram o aceite e declararam a implantação das equipes, representando alta adesão da região à política de expansão (MDS, 2014).

Os critérios de eleição dos municípios que poderão receber cofinanciamento federal para efetivar as equipes volantes envolvem pré-requisitos referentes a características socioterritoriais (extensão territorial, presença de áreas rurais e/ou comunidades tradicionais, renda das famílias cadastradas etc.), mas também àqueles relativos à gestão do serviço no município, a exemplo do cumprimento da meta de quantitativo de profissionais para o desenvolvimento das ações.

Apesar de o território no interior do Rio Grande do Norte ter regiões com presença de comunidades tradicionais, áreas rurais extensas e de difícil acesso, onde vivem famílias em situação de pobreza extrema, ainda há municípios com tais características que não possuem equipes volantes, seja por não atenderem exatamente aos critérios socioterritoriais ou aos de competência da gestão municipal.

É preciso dizer, contudo, que o fato de um município não atingir determinados critérios não significa necessariamente que o território em questão não precise das ações ofertadas pelas equipes volantes, já que os indicadores que determinam as linhas de pobreza e vulnerabilidade, por exemplo, são bastante baixos e, ao serem usados como referência para essas ações, acabam elegendo os mais pobres dentre os pobres, deixando tantos outros de fora. Assim, a definição da pobreza por meio desses indicadores simplifica a explicação de

suas causas, naturaliza o fenômeno e limita a sua compreensão e as ações para o seu enfrentamento (Dantas, 2013).

A realidade é igualmente perversa quando o território é punido ao não atingir os critérios que são de competência dos gestores municipais. O município deixa de receber um serviço importante para a população em virtude da má administração da política por parte dos gestores, que historicamente versam a política social de forma secundária.

Essas duas situações ratificam a lógica das políticas sociais, sobretudo da Assistência Social, que exclui usuários do acesso aos direitos socioassistenciais de modo cruel, em função de critérios, regras e leis adotadas; e que também é marcada historicamente por ser menos valorizada pelos gestores, que oferecem serviços pobres, sucateados e ineficientes (Yasbek, 1993).

No que se refere à data de implantação das equipes volantes no estado, a metade das entrevistadas (4) estava atuando há pouco mais de um ano e meio em seus respectivos municípios. Apenas duas já trabalhavam há mais de dois anos. E outras duas estavam funcionando há menos de um ano. Uma delas fora composta para substituir outra equipe volante que havia atuado durante dois anos no mesmo município.

Tais dados indicam que essas equipes ainda são recentes no interior do Rio Grande do Norte. Assim, algumas ações, que serão apresentadas e discutidas mais adiante, ainda são precárias ou estão em processo de desenvolvimento. Essa recenticidade também se constata no cenário nacional, pois, apesar de já estarem previstas na tipificação dos serviços socioassistenciais (MDS, 2009b), apenas após o ano de 2011, com o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria, as equipes volantes começaram a se expandir pelo território nacional.

Dentre as profissionais entrevistadas (13), metade é natural da cidade em que atua, mas apenas quatro continuam residindo no município; a maioria delas, atualmente, mora em cidades vizinhas. Por esta razão, demonstram conhecer a dinâmica social e política da região e

a organização da rede de serviços. A familiaridade com o município tem o potencial de proporcionar uma atuação coerente com as necessidades da população. No entanto, tal conhecimento sobre a realidade do território ainda aparenta ser superficial ao analisar as falas das profissionais a respeito das especificidades presentes nas áreas rurais, do modo de vida das famílias e da forma como planejam e executam as ações para essa realidade.

Todas as entrevistadas possuíam vínculo empregatício com as prefeituras municipais por meio de contrato. Formalmente, as oito assistentes sociais e duas psicólogas foram contratadas para trabalhar trinta horas semanais. Já as outras duas psicólogas e a psicopedagoga assinaram o contrato de quarenta horas. Todavia, durante as entrevistas, a maioria explicou que essa carga-horária não era cumprida. Por meio de um acordo com os gestores, as profissionais trabalhavam de vinte a vinte e cinco horas por semana. Em apenas três equipes a carga-horária do contrato era realmente cumprida. Esses frágeis vínculos trabalhistas, que causam insegurança constante em relação ao emprego, associados a outras condições precárias de trabalho, ocasionam uma alta rotatividade de profissionais no serviço, acarretando a descontinuidade das ações:

Vale salientar que já passaram três psicólogos por aqui. A dificuldade aqui de psicólogos também é muito grande. A gente começa um trabalho, aí vem outra, aí tem outro modo também de trabalhar. Muda porque sai, vai embora, arranja outra coisa melhor, né? Nunca dá continuidade ao trabalho. (Equipe01)

Mas não é apenas a rotatividade de profissionais que impõe limites e desafios à atuação das equipes volantes. Diante da imensidão do território e da quantidade de comunidades que se encontram dispersas, as quais a equipe volante precisa cobrir – sem falar nas dificuldades de acesso e falta de infraestrutura –, é praticamente inviável dar conta de todo o trabalho que necessita ser realizado, mesmo com a equipe completa. Então, as equipes que não estavam com o quadro completo de profissionais se articulavam com a equipe fixa do

CRAS para conseguir dar continuidade ao trabalho. Assim, recebiam ajuda para realizar as ações nas comunidades rurais e, por sua vez, auxiliavam nas atividades da equipe fixa, conforme uma das profissionais explica na fala seguinte:

É porque, assim, como eu estou sozinha, aí o trabalho meio que se torna multidisciplinar, digamos assim. É como se fosse uma troca. Elas me ajudam e eu as ajudo aqui. Porque elas também fazem visitas aqui, parecer para fazer, essas coisas. Então, sempre quando possível, eu também ajudo elas para que a gente possa ter essa troca de experiência, né? (Equipe02)

Uma situação parecida também foi citada por uma equipe que tinha o quadro completo de profissionais, mas enfrentava a dificuldade de não ter um carro sempre disponível para levá-las à zona rural. Por isso, ficavam à disposição da equipe fixa do CRAS:

Enquanto a gente está por aqui, a gente também não mede esforços para estar ajudando no atendimento do “CRAS fixo”. Se bem que a gente tem uma vida bem corrida, porque as visitas domiciliares, algumas exigências das zonas rurais, as condicionalidades do Bolsa Família, visitas às escolas. Porque a gente vai contemplando outras necessidades da comunidade, a gente fica bem cheio. Mas, assim, como já citei que não temos um carro nosso, à nossa disposição, é compartilhado. Quando a gente necessita e por muitas vezes não vem, aí a gente fica à disposição, trabalhando no “CRAS fixo”. (Equipe07)

De acordo com o MDS (2011), as equipes volantes não são equipes extras, nem isoladas. Elas compõem o conjunto dos trabalhadores do CRAS e devem estar integradas. Contudo, se por um lado essa estratégia de ajuda mútua para dar conta do trabalho é imprescindível e importante para que os serviços não fiquem parados e para que se possam estabelecer fluxos entre eles, por outro, as profissionais acabam se submetendo a uma carga

de atividades extras por não receberem as condições de infraestrutura necessárias ao desenvolvimento das ações, a exemplo do transporte para acessar as áreas rurais.

Ainda sobre a estruturação das equipes, uma delas revelou que a divisão entre a equipe volante e a equipe fixa do CRAS é meramente burocrática, visto que não há uma equipe específica para realizar as ações na zona rural e ambas acabam fazendo o mesmo trabalho. Na prática, há duas equipes no CRAS, mas que se alternam durante a semana para atuar no município, tanto na zona urbana, quanto na rural.

A gente, na verdade, só tem essa divisão, mesmo, burocrática, no papel. Então, no funcionamento da rotina, não existe tanto essa divisão. Então, se a gente, uma de nós tem que fazer uma visita, se foi solicitada, vai quem está disponível no dia. Seja da equipe volante, ou não. Porque cada equipe fica no município em dias diferentes.
(Equipe04)

A implicação disso é que as duas equipes acabam atuando mais na sede do CRAS e priorizando a população urbana em detrimento da rural, e o propósito da criação de uma equipe volante nesse município é encarado de forma secundária, como reconhece uma das profissionais:

A gente recebe muitos pedidos de parecer, estudo psicossocial, e a gente acaba tendo que dar conta. Eu acho que a gente acaba conhecendo mais essas famílias do meio rural nessas visitas para fazer esses pareceres, não é, P.? E acaba que tem sido o nosso trabalho. Por quê? Acaba que todos os profissionais do CRAS, nós duas, as outras duas, a gente acaba ficando muito aqui no CRAS mesmo e se vinculando muito à secretaria, aos dados da secretaria, ao funcionamento da secretaria mesmo. Então, o trabalho rural, como mandam os guias, como eles orientam, não acontece, não acontece ainda. (Equipe04)

Tais resultados acerca das condições de trabalho não são diferentes dos que outros estudos no campo da Assistência Social (Dantas, 2013; Fontenele, 2008; Oliveira et al., 2011; Senra e Guzzo, 2012; Ximenes et al., 2009) já encontraram. Portanto, não é exclusividade dos municípios do Rio Grande do Norte ter condições precárias de trabalho, que se expressam não só nos vínculos trabalhistas fragilizados, mas também na ausência ou insuficiência de concursos públicos, nos salários baixos, na insuficiência de profissionais, nas demandas ampliadas e na falta de condições materiais de trabalho. Associado a isso, ainda há a inadequação na definição do perfil das equipes, que acabam exercendo atividades incoerentes com o que é estabelecido para o serviço (Raichelis, 2011).

A precariedade encontrada nos serviços da Assistência Social é marca histórica de uma política social pouco valorizada, que no cotidiano se torna ineficiente, ainda que garanta alguns direitos. Apesar dos avanços legais no campo da Assistência Social, a operacionalização dessas conquistas se dá a passos lentos e, muitas vezes, em discordância com a proposta política original, porque se opõem ao ideário neoliberal, que reconhece a necessidade de ajudar os pobres, mas não de concretizar os seus direitos (Couto, Yazbek & Raichelis, 2011).

Ainda é oportuno destacar que esse cenário das condições de trabalho se agrava mais em cidades pequenas, que geralmente possuem estruturas administrativas frágeis e dependem financeiramente dos governos estadual e federal (Raichelis, 2011). As transferências do governo federal exigem, cada vez mais, uma contrapartida dos municípios, uma vez que radicaliza a descentralização. Essa contrapartida se dá, basicamente, com relação à contratação de profissionais e infraestrutura. O MDS transfere aos municípios valores que servem para a execução de ações, mas, na verdade, os gestores municipais usam essa verba para pagamento de pessoal – por isso os contratos e não concursos – e pouco ou nada sobra para as ações. Essa é a realidade das equipes volantes no Rio Grande do Norte, cuja falta de

condições materiais de trabalho torna incerto o contato com as populações rurais e prejudica as ações mais elementares.

Uma das ferramentas mais básicas para que as equipes volantes realizem um trabalho contínuo nas zonas rurais é o transporte, pois têm que se deslocar pelo território, cuja extensão é grande e cujas comunidades estão espalhadas. Sem esse deslocamento não há como a oferta de serviço socioassistencial chegar às comunidades rurais. E um dos principais desafios das equipes investigadas começa antes de entrarem em contato com os usuários, visto que a maioria não possui carro exclusivo para o serviço e, quando possui, faltam recursos para gasolina ou têm de dividi-lo com outras secretarias. Assim, as equipes têm seu trabalho limitado devido à restrita disponibilidade do carro. O trecho abaixo exemplifica as dificuldades com o transporte:

Mas uma das maiores dificuldades do “CRAS volante” é o transporte. Principalmente [nome do município]. Os municípios não são próximos e não têm uma acessibilidade favorável. A gente vai, e às vezes demora demais, não tem o carro para ir, não tem gasolina. São os problemas que a gente enfrenta. Não é sempre. Antes, logo no início da implantação, era mais complicado, a gente não tinha nem como desenvolver as ações. Ficava só no papel. Agora tem. Ainda é precário, mas existe. [...] O transporte não é muito adequado, porque não tem condições favoráveis. Está muito quente, e não tem ar condicionado no carro, e a gente às vezes passa mal. A gente tem que levar alimentação, porque não dá tempo de ir para o município e voltar a tempo de almoçar. Tudo isso a gente enfrenta de problema. (Equipe06)

Essa realidade também já foi constatada e discutida em outras pesquisas que investigavam a atuação de profissionais na política de assistencial social no estado (Dantas, 2013; Oliveira et al., 2011). Mas, no caso das equipes volantes, torna-se emblemático porque acentua ainda mais a contradição de uma política que enfrenta dificuldade em garantir até as

condições de infraestrutura mais básicas para que seus programas, serviços e projetos se realizem. Essas equipes foram idealizadas para garantir que os serviços socioassistenciais chegassem àqueles usuários que tinham cerceamento ao acesso, mas as próprias profissionais esbarram nos limites do acesso às comunidades rurais e têm seu trabalho prejudicado.

Além de não poderem contar com o transporte sempre disponível, o deslocamento para as áreas rurais também é dificultado devido à falta de infraestrutura das estradas. *“Tem a dificuldade de acesso, né, que é muito difícil o acesso para ir para a zona rural. Não tem estrada, assim, a estrada é de barro, muito buraco, né, G.? E é o que demora mais por causa disso.”* (Equipe05). Associados a isso, os elementos naturais que compõem as características geográficas dos territórios, principalmente a presença de serras nessas regiões, também fazem parte dos obstáculos, conforme nos contou uma das equipes:

É muita serra. Tem uma até que eu morro de medo de ir. Tem muito pico. Para a gente chegar lá, às vezes a gente deixa de ir naquele dia porque o carro que mandam pra gente não sobe a estrada, que foi aquela visita que a gente foi fazer. Não sobe as ladeiras por ter muita serra. Tem que ser um com tração nas quatro rodas. Um “4X4”, mesmo. Senão não sobe, devido a tanta serra que [nome do município] tem. (Equipe07)

Essa dificuldade de acesso às comunidades, que também provoca uma descontinuidade nas ações, faz com que o trabalho realizado na zona rural ainda seja de “reconhecimento”, como afirmou uma das profissionais, tanto da equipe para os usuários, como dos usuários para a equipe, especialmente porque as equipes volantes são recentes e as pessoas da zona rural ainda estão pouco habituadas a receber profissionais que vão ofertar serviços públicos.

De atividades, não vejo tantas diferenças. Porque o que se faz no “CRAS fixo”, se faz também no “CRAS volante”. Agora eu acho que a principal diferença é justamente

essa, porque aqui, como aqui na cidade já foi muito bem trabalhado o que é o CRAS, temos os grupos, então, já é um trabalho que as pessoas vêm, até mesmo cobram. [...] Já as comunidades, não. As comunidades da equipe volante, elas muitas vezes nem sabem da existência. Quando a gente chega lá, ficam até mesmo assustados com nossa presença. Então, é um trabalho de reconhecimento. (Equipe02)

Em todos os municípios foi possível perceber essas diferenças entre a realidade de trabalho das equipes fixas do CRAS e das equipes volantes no que se refere ao modo como as ações são planejadas e operacionalizadas, bem como em relação à aproximação da equipe com os usuários. Tais diferenças se expressam, originalmente, pelo fato de as equipes volantes atuarem em comunidades mais distantes, que possuem hábitos e modos de vida específicos e estão dispersas no território. Assim, essas equipes necessariamente precisam se deslocar até os usuários. Contudo, elas se deparam com alguns limites ao cumprirem seu papel, e criam estratégias para superá-los.

Geralmente, as atividades coletivas, a exemplo dos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos, são mais consolidadas na zona urbana. O fato de as famílias que vivem na cidade estarem mais próximas da unidade facilita a mobilização dos usuários que é realizada pelas equipes fixas. Enquanto que, na zona rural, devido à presença esporádica das equipes volantes nas comunidades, essas atividades pouco acontecem, pois a falta de continuidade acaba por fragilizar os vínculos com as comunidades e, conseqüentemente, a própria ação.

Temos muita dificuldade de transporte. A equipe volante tem um carro. Só que as prefeituras, né, não é só aqui, as prefeituras estão com muita dificuldade em verba. Então, por muitas vezes, a gente fica sem gasolina. O que dificulta, muitas vezes, a gente começar, iniciar um trabalho na zona rural e não concluir. Certo? A diferença é essa. Aqui, eles (equipe fixa) têm como dar continuidade ao trabalho. Então, tem

grupos toda semana. Na zona rural a gente não tem como fazer isso. E, também, por ser muito espalhado, ser muito extensa a zona rural e muito espalhados os assentamentos. Então, dificulta muito. A gente, inclusive, ia começar o trabalho de fazer grupos nos assentamentos. Agora, ia ser o quê? Ia ser, tipo, uma vez no mês e olhe lá, se a gente conseguisse passar em todos uma vez no mês, que ia ser difícil.
(Equipe05)

Na tentativa de superar esse distanciamento imposto pelas barreiras físicas do território e estruturais da política, algumas equipes se articulam com lideranças existentes nas próprias comunidades para facilitar a comunicação com os usuários e mantê-los informados sobre os dias em que a equipe estará presente no território, já que estão mais próximas às famílias.

O fato de a ida à zona rural esbarrar em diversos obstáculos exige das equipes volantes outra estratégia para superá-los: fazer um planejamento das atividades mais preciso e bem definido antes de cada visita, de modo que consigam efetivar algumas ações e aproveitar ao máximo o tempo que permanecem nas comunidades:

Tem que ter, porque lá na zona rural, para nós que somos da equipe volante, a gente precisa ir com ações prontas para eles. Diante da distância e da dificuldade que é chegar a alguns sítios, a gente precisa fazer o trabalho de identificação de demanda e já ir com a atividade pronta. Aqui no fixo, na zona urbana, é mais maleável, porque é tudo muito perto, e tem como ter a diferença de alteração de uma atividade para outra. (Equipe06)

O serviço prestado pelas equipes volantes deve ser constantemente planejado e organizado para poder se materializar e romper com a prática eventual e esporádica (MDS, 2011). No entanto, o planejamento das ações não deve se traduzir em “ações prontas” para os usuários, como citado no trecho de entrevista da Equipe06, mas construídas com eles. É

preciso que a comunidade participe do processo de identificação das vulnerabilidades e condução dos encaminhamentos e acompanhamentos necessários, uma vez que é a continuidade do trabalho e a aproximação da realidade das famílias que garantem o acesso aos direitos e a efetividade das ações.

4.1.2 Território de atuação e as particularidades do trabalho na zona rural

Ao relatar sobre a justificativa para a implantação de uma equipe volante no município no qual atuava, metade das equipes se limitou a falar sobre a abrangência do território e a presença de áreas rurais, de forma muito genérica e utilizando a resposta oficial do MDS, sem oferecer informações particulares da realidade local. Uma dessas equipes, inclusive, trabalhava em uma área em que havia uma comunidade quilombola e, não obstante, não atentaram para a presença dessa comunidade tradicional como fator importante para a implantação de uma equipe volante, destacando apenas a extensão territorial, a exemplo desta fala:

A zona rural daqui é muito extensa. Ela é muito maior do que a parte urbana, então, a equipe volante tem o intuito de atender a essa demanda, que é muito grande. É tanto que a gente nem tem mapeado a quantidade de sítios, comunidades que tem na zona rural. É muito mais pela extensão do local. (Equipe08)

As outras, porém, descreveram características das comunidades rurais, apontando, além da extensão e do espalhamento territorial dessas áreas, as dificuldades de acesso em relação a aspectos tanto geográficos quanto socioeconômicos, como demonstram as falas a seguir:

Em função de haver muitas áreas rurais nas quais as pessoas realmente não têm acesso a este local físico, né. Então, não têm como chegar, ou nem conhecem, ou

mesmo é inviável, assim, financeiramente, né. Então, a gente acaba tendo que fornecer esse acesso mais direto, assim. (Equipe04)

A parte rural de [nome do Município] é bem maior do que a parte urbana. Por ser uma parte maior e, nessa parte maior, ter mais vulnerabilidade do que na própria cidade, então se achou necessário por esse motivo. Tanto pela vulnerabilidade, como pelo número de pessoas. (Equipe02)

Esta última fala evidencia o conhecimento da equipe a respeito das diferenças nos índices de pobreza encontrados na cidade e no meio rural. Recentemente, uma pesquisa da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) alertou sobre o quadro de pobreza extrema que persiste especialmente em regiões rurais da América Latina e do Caribe (Organização das Nações Unidas no Brasil, 2013).

É com o cenário da pobreza rural que as equipes volantes se deparam no cotidiano de trabalho. No Rio Grande do Norte, elas estão situadas em cinco microrregiões das dezenove existentes no estado, sendo duas na microrregião de Angicos; duas da Chapada do Apodi; duas do Médio Oeste; uma da Serra de Santana e uma da Borborema Potiguar. Dessas, três (Médio Oeste, Serra de Santa e Borborema Potiguar) estão entre as cinco microrregiões do estado com o maior índice de pobreza extrema rural, segundo dados do Censo de 2010¹², realizado pelo IBGE. Ou seja, metade dessas equipes atua nas regiões mais pobres do estado.

Todas as equipes entrevistadas têm como território de atuação as áreas rurais de seus respectivos municípios. Segundo as profissionais, são territórios muito extensos e de difícil acesso, onde há comunidades, assentamentos e sítios bastante espalhados. As falas a seguir elucidam a abrangência dos territórios: *“porque quando eu digo que tem quatro áreas não significa dizer que são quatro sítios, mas uma área que envolve no mínimo de 18 a 20 sítios, que ficam muito distantes um do outro”* (Equipe03). *“São três distritos, além do município de*

¹² Informações recuperadas de <http://www.ibge.gov.br/home/>

[nome do município], e 300 sítios e comunidades. Nesses dois anos, eu ainda não conheço alguns” (Equipe06). “Eu acredito que nós temos 67 ‘municípios’, comunidades rurais, localidades rurais, e no ano passado a gente conseguiu visitar 85% e fazer os encontros com as comunidades, ver as necessidades, conscientizá-los” (Equipe07).

Os trechos acima sobre o tamanho dos territórios constituem mais um exemplo que expõe a contradição da política: a dificuldade de sua plena efetivação diante do que ela mesma preconiza – definição das ações dos serviços, número de famílias a serem atendidas, extensão do território de abrangência e quantidade de profissionais por equipes –, pois é incompatível com as condições de trabalho que são oferecidas, ainda que os serviços funcionem em ótimo nível, com a equipe completa e a infraestrutura que é recomendada.

No geral, as equipes descreveram alguns elementos importantes para a compreensão dos territórios nos quais atuam. Contudo, chama a atenção o fato de elas darem mais destaque aos aspectos negativos do território. Em que pese a importância de identificar as dificuldades e os problemas das comunidades, é preciso ir além, buscar as potencialidades para que, por meio delas, as vulnerabilidades possam ser trabalhadas e superadas.

Durante as entrevistas, muita ênfase foi dada à característica climática da região, comum a todas elas. Ao discorrerem acerca dos amplos períodos de seca que assolam grande parte do interior do estado, geralmente complementavam contando das consequências para a população que, em sua maioria, vive da agricultura e da criação de gado; outras famílias vivem apenas com o auxílio dos benefícios socioassistenciais, a exemplo do Programa Bolsa Família (PBF), do Benefício de Prestação Continuada (BPC)¹³, e da aposentadoria. Assim,

¹³ O BPC é um benefício da Política de Assistência Social, que integra a Proteção Social Básica no âmbito do SUAS e para acessá-lo não é necessário ter contribuído com a Previdência Social. É um benefício individual, não vitalício e intransferível, que assegura a transferência mensal de um salário mínimo ao idoso, com 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência, com qualquer idade, com impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. Em ambos os casos, devem comprovar não possuir meios de garantir o próprio sustento, nem tê-lo provido por sua família. A renda familiar *per capita* deve ser inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo vigente. Recuperado de <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/bpc>

também destacaram a pobreza extrema como aspecto marcante do território. *“Muita seca, e isso faz com que as questões sociais se acirrem ainda mais. Você sabe que a seca é um fator importante, principalmente em uma cidade que a base da economia é a agricultura”* (Equipe08).

Nossa característica de natureza: é muito seco. Eles enfrentam longos períodos de seca, e muitos têm a sobrevivência do que plantam, do gado. Eles têm sofrido muito com essa seca que estão enfrentando, porque não estão tendo como sobreviver. É aquilo e pronto. E tem o programa social, que é o Bolsa Família. Muitos vivem dele. Quando a gente faz o perfil socioeconômico, a gente se questiona como eles conseguem viver com isso. (Equipe06)

Os elementos da natureza: não tem natureza. (Risos). Porque está tudo seco, né? Agora não, que voltou a chover, ainda bem! Mas antes dessas chuvas, você tem vontade até de chorar quando vai visitar as comunidades, porque realmente percebe que são famílias que sobrevivem disso, que sobrevivem da agricultura, realmente. (Equipe02)



Figura 2. O sol que queima o sertão



Figura 3. O chão que o sol secou

Ainda sobre as dificuldades que essas populações enfrentam em virtude dos tempos de seca, a fala de uma profissional chamou muita atenção:

Sabe o que eu sinto, também? Que a zona rural vai se acabar, tá se acabando. Eles não querem ficar mais na zona rural. Querem não. Devido às dificuldades, que não... Não existe mais chuva, então, vão ficar ali fazendo o quê? Se a sobrevivência deles é o quê? A terra, né, plantar para colher, é o gado. Então, não tem... Tá se acabando mesmo a zona rural. Eu sinto isso. (Equipe01)

De fato, muitas famílias migram da zona rural para a cidade em busca de sobrevivência e melhores condições de vida, ainda que esse acontecimento não seja recente e tenha mudado ao longo dos anos. Contudo, a seca e suas sequelas não são fenômenos naturais. É preciso compreendê-las em sua totalidade, sem separá-las do processo de constituição e estruturação das sociedades brasileira, nordestina e norte-rio-grandense, que carregam em sua história as marcas da concentração fundiária, dos poderes oligárquicos, do coronelismo e assistencialismo (Andrade, 1981; Oliveira, 2005; Spinelli, 2010). Enfim, das desigualdades que são produzidas estruturalmente.

O irrisório planejamento e investimento do Estado para minimizar os impactos da estiagem na vida da população mais pobre faz com que as famílias fiquem à mercê dos dias de chuva. O trecho a seguir é exemplo da desigualdade e pobreza existentes mesmo em áreas de terras férteis, pois estão relacionadas ao padrão de desenvolvimento da agricultura no Nordeste e à histórica concentração de terra na região, que excluem os pequenos agricultores (Andrade, 1981); bem como à omissão do Estado, que não garante o acesso à água de forma igual para todos.

Eu não sei se você sabe, mas dizem, tem uma pesquisa, que a [nome da região] é uma das regiões mais férteis do planeta. Tudo que... Eu não sei bem, mas ou é o terceiro, ou é o quinto solo mais fértil do planeta. Então, tudo o que plantar aqui, dá. Como os japoneses que têm uma plantação de melão aqui em cima. Mas eles têm irrigado, né? Só que aqui não existe projeto para essas comunidades. Então, assim, eu acredito que se existisse da parte do governo, prefeitura, um projeto de irrigação, seria bem mais fácil para eles porque a gente vê que com uma chuvinha que dá aqui, tudo já fica verde, a paisagem, né. (Equipe02)



Figura 4. Quando a chuva molha a terra no sertão



Figura 5. Aguapé-do-grande: planta aquática da Caatinga

Essa equipe trabalha em uma região onde, em 2011, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) iniciou ações para implantação de um projeto de perímetro irrigado, que consiste na desapropriação de 13.855 hectares para a instalação de um programa de fruticultura irrigada, comandado por grandes empresas do agronegócio, deslocando de forma violenta cerca de seis mil agricultores que vivem em trinta comunidades aproximadamente há mais de cinquenta anos. Um projeto que prioriza a monocultura e a exploração de grandes extensões de terra com intenso uso de agrotóxicos, causando uma série de problemas sociais e agressões ao meio ambiente¹⁴.

A assistência que é ofertada aos que vivem nas zonas rurais do semiárido e realmente sofrem as consequências dos grandes períodos de estiagem ainda é muito precária e pontual. Os programas e benefícios, como o Garantia-Safra¹⁵ e o Bolsa Estiagem¹⁶, citados por uma das equipes, não são suficientes para garantir condições mais dignas de vida a essas famílias.

¹⁴ Informações recuperadas de www.cut.org.br/noticias/movimentos-sociais-organizam-ato-contra-o-projeto-de-irrigacao-santa-cruz-do-apo-c511/

¹⁵ O Programa Garantia-Safra é um seguro para agricultores familiares com renda familiar mensal igual ou inferior a 1,5 (um e meio) salário mínimo que vivem na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e que garante uma renda mínima às famílias que perderam sua safra. Recuperado de <http://www.brasil.gov.br/observatoriodaseca/garantia-safra.html>

Quando elas não conseguem tirar o sustento da própria produção – já que dependem da chuva para molhar a terra, pois os projetos de irrigação não são voltados para o pequeno agricultor, e sim para as agroindústrias –, precisam trabalhar para terceiros (na fábrica de sabão; no plantio do arroz; na produção de polpa de frutas; na produção de melão; no corte de palha e na safra do caju, que acontecem só uma vez ao ano), muitas vezes se submetendo a condições bastante degradantes. Então, são famílias que vivem em um cenário de exploração, vulnerabilidade e pobreza, como os descritos pelas equipes:

E aí como eles são agricultores, a maioria não tem outro meio de vida, de sobrevivência, dependem disso. Aí muitos, quando estava no período da seca, o que faziam? Eles trabalhavam nas pedras da [nome da região]. Na Caieira. Em outras palavras, o lugar onde faz Cal. Quebrar pedra. É um trabalho bastante desumano. E, assim, não sei bem dizer, mas sei que trabalha muito para ganhar muito pouco. Então, quebrar pedra para fazer Cal, essas coisas. Então, assim, é um trabalho de exploração. (Equipe02)

São casas ainda de taipa, que não têm acesso à água, muitas comunidades já têm pelo menos os poços, mas muitas andam quilômetros para conseguir água, e água muito ruim, né, barrenta. Casas de taipa com condições mínimas de sobrevivência, porque não têm banheiro. Então, as condições sociais, realmente, são essas. Muito triste. Muito triste mesmo. Natureza: tudo seco, os animais mortos, morrendo. É isso. (Equipe02)

Chegou ao ponto, assim, que ela perdeu uma criança, de desnutrição, de quatro meses, e a outra que tinha um ano e pouco também estava

¹⁶ O benefício do Bolsa Estiagem é um auxílio financeiro a agricultores familiares que vivem em municípios em situação de emergência ou calamidade pública reconhecida pelo Governo Federal. Os beneficiários devem possuir renda de até dois salários mínimos e não ter aderido ao Programa Garantia-Safra. Cada produtor afetado pela seca recebe mensalmente R\$ 80,00, por meio do cartão de pagamento do Bolsa Família ou do Cartão Cidadão. Recuperado de <http://www.brasil.gov.br/observatoriodaseca/bolsa-estiagem.html>

desnutrido, com verme, com anemia, com tudo no mundo, também quase falecido. (Equipe05)



Figura 6. A terra árida em volta da casa de taipa

Ao se confrontarem com a realidade dessas famílias, grande parte das profissionais se sente impotente diante da dificuldade de mudar as condições de vida dos usuários por meio de sua atuação na política de assistência e, muitas vezes, acabam caindo no fatalismo de achar que não há nada a se fazer: “*Me afeta de eu querer fazer algo para melhorar e estar de mãos atadas*” (Equipe01). “*E a gente vai já frustrado, porque já sabe que mudar aquela realidade é muito difícil.*” (Equipe06). De outro lado, algumas profissionais não se rendem aos fatos. Entretanto, acreditam que as ações emergenciais e pontuais são as principais possibilidades de intervenção.

Quando nos deparamos com situações de vulnerabilidades relacionadas à renda, a resolubilidade é mais mensurável, pois encaminhamos a família para ter acesso a algum tipo de benefício de transferência de renda (BPC, Benefícios eventuais e/ou Bolsa família), também buscamos inserir a família em um curso de qualificação profissional (via PRONATEC) e inserimos ela nas ações do PAIF. Mas quando as vulnerabilidades são desencadeadas por fatores sociais e que atingem diretamente o

núcleo familiar (drogas, trabalho infantil, adolescentes em medidas socioeducativas), as soluções estão para além do nosso fazer profissional. (Equipe03)

Mas ainda há as que enxergam que o seu trabalho na política de assistência faz parte de uma totalidade, que envolve muitas determinações. Assim, elas superam o fatalismo e o sentimento de impotência, reconhecem os limites da profissão e da política, que certamente existem, mas vislumbraram as possibilidades de ação onde há espaço.

Porque é o que a gente vê todo dia. E aí tenta, na medida do nosso possível. Porque quando a gente termina a faculdade, eu pensava que eu ia mudar o mundo. (Risos). Mas a gente vê que o mundo é bem mais abrangente do que a gente imagina, né. Tem toda uma política que rege a nossa profissão, a própria política de Assistência Social. Então, de acordo com a política, de acordo com o próprio fazer profissional, a gente vai tentando criar meios e condições para ajudar essas famílias no que for possível. (Equipe02)

Esses exemplos revelam as diferentes formas como as psicólogas, assistentes sociais e psicopedagoga entrevistadas encaram o fazer profissional nesses contextos. Algumas dão continuidade ao tradicionalismo existente no campo da Assistência Social, enquanto outras assumem uma postura que busca romper o conservadorismo.

O trabalho na assistência demanda o combate diário à pobreza, mas também a todas as outras sequelas que dela derivam. Os entraves e problemas que os profissionais enfrentam para atuar nessa direção são inúmeros, passam pelos limites da ciência e formação profissional e muito pela natureza e configuração da política social, que não tem como alvo a supressão da pobreza. Embora seja importante reconhecer que os programas de transferência de renda nos governos Lula e Dilma tenham mudado as condições de vida de milhões de famílias no Brasil, principalmente no Norte e Nordeste; que os índices de desigualdade

tenham diminuído; que o poder de compra tenha aumentado; e que o foco no resgate e exercício dos direitos sociais tenha ganhado destaque (Yamamoto & Oliveira, 2010).

Além dos limites da própria política de assistência, a saúde e a educação não são articuladas o suficiente para retirar as famílias da pobreza, uma vez que são fragmentadas, de baixa qualidade e descontinuadas, quando deveriam fortalecer as condições de vida de seus usuários. Yamamoto e Oliveira (2010) afirmam que essas políticas assumem uma funcionalidade compensatória e também por isso não são capazes de transformar o quadro social de pobreza no Brasil.

A demanda às vezes é muito maior do que a gente pode oferecer. Então, eu vejo que tem escola que está parada, está com problemas maiores que não dependem só do CRAS, que não dependem só do nosso trabalho. [...] Como se ficasse muito no papel. A gente orienta e tudo, mas acaba que depende de muita coisa para que o problema dele seja resolvido minimamente, e a gente tem um limite na nossa ação. (Equipe04)

Para as famílias das zonas rurais atendidas pelas equipes investigadas, o acesso às políticas de saúde e educação é ainda mais restrito. Apesar de haver escolas na maioria das comunidades, muitas delas só funcionam até o ensino fundamental. Nem todas têm unidades básicas de saúde (UBS), e nas que existe a estrutura física, ela é bastante precária. Então, os usuários recebem visitas domiciliares dos agentes comunitários de saúde e enfermeiros, mas com baixa frequência e raramente há presença de médicos. Assim, crianças, jovens, adultos, pessoas com deficiência, mulheres, idosos, todos têm de ir à cidade para acessar a maioria dos serviços, enfrentando toda a dificuldade da distância, das péssimas estradas e da falta de transporte.

Uma família que tinha um filho com deficiências múltiplas. E aí, a vida dele era em cima de uma cama, não conseguia falar, não conseguia se movimentar. E eu via a mãe contando que assim que ele nasceu ela não tinha como se locomover para [nome

do município]. Então ela ia com os filhos no braço, andava três ou cinco quilômetros para chegar até a BR e de lá pegar uma carona para conseguir ir para [nome do município] para que o filho pudesse fazer um acompanhamento. O filho dela foi melhorando graças à fisioterapia e alguns tratamentos a mais que ela fazia. Só que à medida que ele foi crescendo, ela não tinha mais força para carregar ele nos braços, e ela deixou de fazer o acompanhamento. Ela falava chorando que queria muito que o filho dela fizesse esse acompanhamento, que era muito bom para ele. Mas ela não tinha transporte e o município também não disponibilizava o carro. (Equipe02)

Eu acho que o específico é a falta de assistência, de um modo geral... Por mais que já estejam instalando, por exemplo, postos de saúde, por mais que tenha escola na própria comunidade, mas de um modo geral, boa parte das coisas acaba se centralizando na cidade, e eles ficam sem assistência. Eu acredito que seja o grande diferencial. É tanto que quando a gente chega trazendo uma coisa, é aquela festa, porque acaba ficando sem. (Equipe08)

Em suma, são territórios ainda marcados pela precariedade estrutural e pelo restrito acesso da população aos serviços públicos. Essa falta de suporte na zona rural faz com que algumas famílias, que vivem em comunidades distantes da zona urbana do município de origem, passem a utilizar mais os serviços do município vizinho, por estarem mais perto e acessíveis.

No distrito de [nome da região], na parte que é de [nome do município], tem uma escola, também de nível fundamental I, que cobre o assentamento [nome do assentamento]. Mas quando parte para o fundamental II e ensino médio, nesses dois assentamentos, já é [nome do município vizinho] que dá o suporte. Até semana passada, eu fui fazer uma visita da saúde, foram solicitadas pela saúde, porque as mães não estavam indo fazer o C&D (Crescimento e Desenvolvimento) das crianças e

algumas gestantes que não estavam fazendo pré-natal. Quando eu chego lá, estavam todas em ordem, mas fazendo em [nome do município vizinho]. Quer dizer, a área aqui, infelizmente, não dá conta de cobrir os serviços deles. Então, assim, é uma dificuldade desses dois assentamentos, lá. (Equipe05)

Quando perguntadas sobre as peculiaridades existentes no meio rural, parte das equipes elencou alguns aspectos culturais das comunidades e das famílias, cujas especificidades marcavam o cotidiano de trabalho e demandavam o repensar de suas ações. Dentre essas características, duas equipes citaram o “dialeto diferente” de algumas comunidades, que exige das profissionais o cuidado para compreenderem e serem compreendidas pelas pessoas, de forma a melhor atendê-las e alcançar os objetivos das ações.

Outra particularidade se referia aos costumes diários dos moradores das zonas rurais, que possuem rotina diferente da dos que vivem na cidade: *“Os hábitos das pessoas da zona rural são diferenciados. Às vezes a gente tem dificuldade, numa visita domiciliar, de encontrar as pessoas em casa”* (Equipe08). Outra profissional da mesma equipe complementou falando da necessidade de adequar o trabalho à realidade da população da zona rural em relação aos horários:

A questão dos horários, por exemplo, a gente tem que marcar o horário direitinho, porque eles acordam cedo, saem para trabalhar cedo. Os horários deles são totalmente diferentes dos nossos horários. Principalmente na segunda-feira, que aqui é o dia da feira na cidade. Na segunda-feira, é praticamente impossível ir para a zona rural. (Equipe08)

Vale retomar a ideia de Koga e Nakano (2005), quando afirmam que “atender às demandas dessas populações exigem respostas adequadas às peculiaridades desse mundo rural diversificado e suas expectativas, que podem ter contornos diferentes daqueles pensados para o mundo urbano.” (p. 7). Então, é preciso que as equipes volantes atentem para o fato de que

cada lugar possui uma dinâmica própria e, por isso, é preciso que estejam vigilantes em relação às singularidades e à história de cada comunidade para poder responder de modo apropriado e eficaz a suas necessidades e demandas.

Já a equipe que tinha em seu território de abrangência a presença de quilombolas focou apenas na dificuldade que tinha de trabalhar com os usuários dessa comunidade. De acordo com as profissionais, eles eram bastante reservados e interagiam pouco com elas.

Pronto, eles são quilombolas, também, essa família que a gente acompanha, que é de um senhor que tem cento e treze anos. Aí a gente foi fazer uma visita na casa dele, aí uma menina que teve filhos gêmeos, e ela não queria os meninos. Chegou lá, ela se enrolou todinha dos pés à cabeça. E a gente tentando conversar, tentando conversar, e não consegue, né? Ela ri. A gente tem muita dificuldade com [nome da comunidade] por isso. (Equipe05)

Segundo a equipe, o contato com a comunidade vem se tornando mais fácil, especialmente com os jovens, que já participam dos grupos de convivência no CRAS e estão “quebrando o paradigma do isolamento” (Equipe05). As pessoas passaram a se acostumar com a presença das profissionais e a se sentir mais à vontade, principalmente quando há articulação com a liderança da comunidade, que encaminha demandas para a equipe volante e media a relação das profissionais com os usuários.

Quando chegava um carro lá, todos se fechavam, fechavam todas as casas, ninguém saía. Hoje não. Chega o carro, eles correm todos para cima para saber o que é. [...] Eles têm um presidente. Ele é mais desenrolado. Então, ele chega, ele conversa, ele traz demanda para a gente: “olhe, fulaninho, vão lá”. Então, ele vai com a gente, muitas vezes. Facilita muito nosso trabalho com eles. (Equipe05)

A referência que as profissionais fizeram à comunidade quilombola não incluía componentes históricos e culturais que fazem parte da identidade dessa população específica.

Reconhecer tais características é indispensável para se pensar em intervenções voltadas à garantia de direitos dessas famílias, necessários a sua sustentabilidade e existência enquanto grupo étnico, e constitui uma das principais funções das equipes volantes.

Outras equipes também falaram da dificuldade em estimular os usuários a participar das ações promovidas por elas. No entanto, as profissionais atribuíram essa limitação a características particulares das pessoas que vivem na zona rural, julgando-as como tímidas e/ou acomodadas: *“A dificuldade que eu sinto é de eles realmente participarem. O pessoal da cidade, eles participam mais, eles têm mais vontade de aprender. E os da zona rural são mais acomodados, eu diria até isso”* (Equipe01).

Sem se darem conta de que é preciso, inicialmente, conhecer a dinâmica do cotidiano das famílias, suas dificuldades, prioridades, potencialidades e demandas, bem como tornar a própria equipe conhecida para que possam ofertar um serviço coerente e significativo para a população, as equipes não conseguem conquistar a participação e interesse das pessoas e acabam culpabilizando-as, sem questionarem a própria prática e o distanciamento dela em relação a realidade dos usuários. Uma profissional até reconheceu tal necessidade, mas afirmou que a equipe volante não tinha como fazer o trabalho de reconhecimento das comunidades devido às raras visitas à zona rural e conferiu essa responsabilidade à prefeitura:

Até porque, eu acho que, primeiro, deveria ter tipo assim, feito uma pesquisa, alguma coisa que a gente pudesse levar para eles mais interessante, que eles se sentissem mais estimulados. Pois eu percebo que até hoje, nada os estimulou, até agora não. Então, eu acho que deveria ter sido um trabalho mais completo. A prefeitura deveria ter procurado saber mais o que eles querem. Porque, assim, a nossa visita lá é muito pouco, é muito mínimo. Então, não tem como a gente ver isso. Teria que ser uma coisa mais aprofundada para a gente poder, realmente, fazer um trabalho (Equipe01).

As equipes ainda apontaram como aspecto marcante da população que vive na zona rural a falta de conhecimento em relação aos direitos, que está fortemente relacionada à histórica cultura do favor que persiste na região.

Eles agradecem como se a gente estivesse fazendo um favor, e a gente... Até eles compreenderem que de fato é um direito deles e que a gente está indo trabalhar e não fazer assistencialismo. É bem interessante porque isso é bem mais forte na zona rural (Equipe08).

Dantas (2013) lembra que há nas cidades pequenas a presença forte de uma política partidária local, que marca a gestão dos serviços com uma lógica conservadora e clientelista, especialmente na Assistência Social. Embora as profissionais entrevistadas, que estão na ponta do serviço, não reproduzam essa mesma lógica em suas ações – pelo contrário, buscam desconstruí-la por meio de orientações à população –, os próprios usuários acabam vinculando os serviços socioassistenciais às ações clientelistas, enxergando-os como favor, e não direito; associando-os às práticas de grupos políticos tradicionais que fazem uso privado e eleitoreiro dos programas e serviços da política de Assistência Social.

A questão política lá é muito forte. Então, se a gente vai desenvolver um trabalho para a comunidade, e por ser a secretaria que está levando, por ser um profissional que está trabalhando na gestão A ou gestão B, eles não participam porque acham que é “fulaninho” quem está mudando. Lá ainda tem muito esse ideário político de que “eu não vou participar porque não foi tal candidato que fez”. (Equipe03).

Em relação à estrutura física para realizar o trabalho na zona rural, as equipes volantes contam com os espaços públicos existentes em cada sítio, assentamento ou comunidade quando necessitam de um ambiente maior para realizar o trabalho, a exemplo das ações de caráter mais coletivo. Como são muitas comunidades, torna-se inviável ter uma sede própria da equipe volante em cada lugar. Então, as equipes fazem parceria com os gestores da

educação, líderes religiosos e comunitários e agentes comunitários de saúde para que as ações ocorram nas escolas, igrejas, nas associações comunitárias ou nas UBS. A seguir, um trecho que explica a utilização dos espaços:

A gente não tem, na verdade, um espaço físico nessas comunidades. O que a gente tem é o seguinte: essas comunidades, como são zonas, locais que tem a presença de movimento sem-terra, né, assentamentos. Então, geralmente, nessas comunidades tem um local fixo onde as pessoas se reúnem e tal, e a gente aproveita esses espaços, que já existem, para fazermos as palestras, fazer as nossas atividades. E quando não há a existência desse local, aí a gente utiliza as escolas. (Equipe02)

O uso desses ambientes, que surgem como alternativa para as profissionais que se deslocam cotidianamente para os sítios, assentamentos e as comunidades, é muito importante para incentivar a equipe e os próprios moradores a se apropriarem dos espaços públicos disponíveis nos territórios e a criarem vínculos com as pessoas e os seus lugares, a fim de melhor compreendê-los. Para Milton Santos (2000), não há como analisar o território separando-o dos sujeitos que o usam.

O território em si, para mim, não é um conceito. Ele só se torna um conceito utilizável para a análise social quando o consideramos a partir de seu uso, a partir do momento em que pensamos juntamente com aqueles atores que dele se utilizam. (Santos, 2000, p. 22)

Realizar as intervenções nos equipamentos da comunidade é um meio de a equipe construir uma noção do território ao utilizá-lo, fazer parte do cotidiano da população e, assim, poder conhecer de perto as vulnerabilidades e vislumbrar as potencialidades, que podem ser descobertas nesses mesmos ambientes. Por exemplo, ao proporcionar a aproximação das profissionais das equipes volantes com os da saúde, educação e com os líderes das comunidades, suscita a articulação das ações entre os serviços e a troca de informações acerca

daquela realidade, potencializando o trabalho: “*A nossa ponte são os agentes de saúde. Ninguém mais do que eles conhece as áreas, as famílias. Para cada família eles têm o prontuário, têm o acesso, a ficha individual*” (Equipe04).

Diante do exposto, podemos notar que as características abordadas até aqui, tanto das equipes, quanto dos territórios, manifestam o movimento contraditório da realidade, da política e, conseqüentemente, das atuações, que ora reproduzem antigas práticas, ora surpreendem ao superar velhos limites. Tendo como referência essas discussões, na próxima seção irei tratar mais detalhadamente das ações que as equipes volantes promovem para atender às demandas que surgem nos territórios.

4.2. As ações das equipes volantes em resposta às demandas dos territórios rurais do interior do Rio Grande do Norte

As equipes investigadas relataram promover algumas atividades já conhecidas de outros estudos no campo da Assistência Social (Dantas, 2013; Fontenele, 2008; Oliveira et al., 2011; Senra & Guzzo, 2012; Ximenes et al., 2009) e das orientações oficiais do MDS, quais sejam: *visitas domiciliares; orientação; atendimento psicossocial; acompanhamento familiar; serviços de convivência; encaminhamento; articulação com a rede socioassistencial e intersetorial; palestras e cursos profissionalizantes*. Aqui, mais do que descrevê-las e discutí-las individualmente, pretende-se relacioná-las ao contexto dos territórios em que são ofertadas.

Geralmente, as atividades são desencadeadas a partir das *visitas domiciliares*, que ocorrem para fins de cadastramento das famílias no PAIF ou quando as equipes volantes recebem encaminhamentos dos demais serviços para atender ou acompanhar determinada família. É na própria casa dos usuários que as profissionais fazem a *orientação* e o *atendimento psicossocial* a uma pessoa e/ou a sua família, visto que não possuem uma sede

em cada comunidade e utilizam o espaço dos equipamentos sociais existentes apenas para atividades coletivas. Assim, enfrentam algumas dificuldades relacionadas à privacidade e ao sigilo das informações tratadas nos atendimentos.

A depender da demanda, as ações são desdobradas em *acompanhamento familiar* – de caráter mais contínuo, em que a equipe elabora um Plano de Atendimento Familiar (PAF) – e em *encaminhamentos*. É por meio dos encaminhamentos que recebem e enviam que as equipes dão início à *articulação com as redes socioassistencial e intersetorial*. Essa articulação não se restringe apenas a ações de referência e contrarreferência, mas também envolve atividades realizadas em conjunto com outros profissionais, a exemplo de *palestras* e ações comunitárias.

Devido às inúmeras dificuldades já discutidas que as profissionais enfrentam para estarem presentes nas comunidades rurais, ações como o *acompanhamento familiar* e os *serviços de convivência* têm seu prosseguimento prejudicado, pois necessitam de certa continuidade. Assim, a *articulação com outros serviços, equipamentos, organizações, programas e projetos que compõem as redes socioassistencial e intersetorial* é muito mais do que uma das atividades desenvolvidas, mas consiste na principal estratégia que as equipes volantes utilizam para fortalecer suas próprias ações e tentar torná-las eficazes para a população, construindo intervenções conjuntas para combater as situações de vulnerabilidade. O relato a seguir descreve uma ação que envolveu diferentes setores públicos:

A família dela, eu acho que são cinco filhos, agora. Porque nasceu uma agora há pouco tempo. E eles tinham muito a questão do descumprimento de condicionalidades na educação. E na saúde, com relação às vacinas. Quando a gente pegou o caso, foi bem interessante porque foi a saúde que nos encaminhou esse caso da criança de quatro meses que tinha falecido, até então a gente não acompanhava Maria. Então, assim, começou toda essa investigação da morte dessa menina. Quando a gente

chegou lá foram “n” problemas, né? As vacinas dos outros estavam atrasadas, quando a gente foi para a escola, a professora começou a contar que eles, os que iam para a escola, iam mais por questão da merenda. Então, quando a gente começou a fazer esse acompanhamento, a gente já identificou essa criança de um ano e pouco desnutrida, com verme, a barriguinha bem crescida. E começou a... Já acionou a saúde novamente, para ver o que a saúde poderia fazer. Tanto que com a saúde e o Conselho Tutelar, conseguimos tirar ela de lá por alguns meses para ela ficar aqui, na casa da mãe dela, e fazer o tratamento, porque o menino passou alguns dias internado, aqui no hospital. Conversamos com a educação, os outros que estavam estudando, trouxemos eles todos para cá. Porque aqui a mãe dela tinha um cuidado sobre eles, né. Então, para você até ver, a questão da medicação, se ela ia dar essa medicação depois que o menino saísse do hospital, alimentação, a questão da escola dos outros. Então, em partes, a gente conseguiu nosso objetivo, porque eles voltaram para [nome da comunidade]. Ela teve outra criança, teve outro bebê e fez tudo direitinho, fez o pré-natal, fez o acompanhamento bem direitinho. As vacinas estão em dia. Tá tudo em dia, os meninos estão todos na escola. Quer dizer, assim, não está cem por cento, mas com relação ao que a gente encontrou lá... (Equipe05)

Conforme já abordado nos capítulos anteriores, as equipes volantes foram pensadas para atender o público alvo da Assistência Social que ainda não tem acesso aos serviços socioassistenciais: comunidades tradicionais e famílias que vivem distantes dos centros urbanos, onde os CRAS, em sua maioria, estão localizados. Logo, sua característica essencial é o deslocamento pelo território para a oferta de serviços da proteção social básica a essas populações.

Para que esses serviços contemplem o que as comunidades precisam, é fundamental que os profissionais conheçam os fatos que influenciam o modo de vida das pessoas. Então, a

primeira ação a ser realizada deveria ser a busca ativa, que é uma procura intencional por peculiaridades, necessidades e demandas existentes e uma importante ferramenta para identificar, no próprio território, informações que subsidiem intervenções coerentes com a realidade sociocultural das comunidades. É uma forma de se fazer presente no território, estar próximo às famílias, e não apenas esperar demandas espontâneas da população, que muitas vezes não conhece ou não tem acesso à unidade. Uma das equipes manifestou a importância de ir buscar no território elementos que contribuam para uma atuação mais próxima da realidade dos usuários.

É diferente de você estar dentro de uma unidade, desenvolvendo um grupo lá, e chegar Maria e dizer pra mim: “minha casa está quase caindo”. E eu posso imaginar como seria a casa dela. A casa dela é quase caindo. Mas quando eu chego lá, na casa dela, e eu vejo o estado da casa dela, a afetação é diferente. E eu acho que o fato de você ter a oportunidade de lidar com situações como essa, de você ir até o local, de você vivenciar isso... Vivências como essa são extremamente enriquecedoras para o profissional, para o seu fazer profissional. (Equipe03)

A busca ativa já estava preconizada para o trabalho dos CRAS, de acordo com o guia “Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS” (MDS, 2009a), mas foi retomada pelo Plano Brasil Sem Miséria como a principal estratégia das equipes volantes. Ela envolve atividades de divulgação do serviço, contato com atores sociais locais, circulação da equipe pelo território e obtenção de informações de outros serviços socioassistenciais e setoriais. Ou seja, ela integra diversas ações e é base para o planejamento de todas as outras.

Portanto, para abordar a questão sobre como as equipes volantes respondem às demandas de seus territórios de abrangência, conduzirei a análise a partir das ações de busca ativa que são promovidas por elas.

4.2.1 As ações de Busca Ativa

Durante as entrevistas, metade das equipes (4) citou o termo “busca ativa”, referindo-se ao ato de identificar as demandas no próprio território. No entanto, ao analisar as descrições das ações realizadas pelas profissionais, verificou-se que todas elas promovem pelo menos uma ação de busca ativa nas áreas rurais em que atuam. Dentre as atividades que compõem essa estratégia, são realizadas *divulgação do serviço; reconhecimento das demandas dos usuários; contato com atores sociais locais e compartilhamento de informações com técnicos do PBF, profissionais da saúde e da educação.*

A atividade de *divulgação do serviço* é de extrema importância, pois é por meio dela que os usuários começam a conhecer melhor as funções e objetivos dos CRAS e das equipes volantes, saber da existência de seus direitos e passar a cobrá-los. Infelizmente, nem metade das equipes investigadas promove a divulgação. As que divulgam, fazem por meio de palestras, nas quais as profissionais se apresentam para a comunidade e falam sobre o papel do CRAS e os direitos socioassistenciais.

Assim que eu entrei aqui, o trabalho foi muito nessa questão de reconhecimento, fazer com que as pessoas soubessem o que é o CRAS e para que ele serve, fazer saber da existência dele. E, depois disso, as pessoas procuram muito a gente por essa questão de Bolsa Família, muito mesmo, pois têm muito medo de perder o benefício. [...] O trabalho nessas comunidades rurais vai muito nessa questão de mostrar para eles que eles têm direitos, que existem programas, que eles têm de ir atrás também dos direitos que possuem, que muitas vezes nem conhecem. (Equipe02)

Conforme relato dessa equipe, a divulgação possibilita a inserção de novas famílias que precisam ser acompanhadas, pois elas passam a buscar o serviço quando ele ainda não chegou a elas. Além disso, é uma forma de desconstruir a ideia presente em muitas

comunidades rurais de que as ações ofertadas estão associadas à “boa vontade” das profissionais ou a determinados grupos políticos como ato de favor aos pobres, e não direito.

Além de educar e informar a população, essa atividade é fundamental para que a equipe conquiste a confiança das famílias que serão atendidas e crie um vínculo com elas, de modo a facilitar a condução de outras ações. Como mencionado na seção anterior, muitas pessoas se assustam com a presença das profissionais, e outras nem entendem porque estão recebendo visitas: *“Eles têm muito receio dos profissionais que estão chegando lá. ‘O que é que vocês querem? Por que tanta pergunta?’”* (Equipe01). Então, divulgar o trabalho também ajuda a tranquilizar os usuários em relação aos serviços que lhes são ofertados.

O *reconhecimento das demandas dos usuários* é realizado na ação de cadastramento das famílias nos CRAS, por meio de visitas domiciliares a cada uma delas, utilizando o prontuário de atendimento do SUAS ou outra ficha de cadastro elaborada pela própria equipe. Durante as visitas, as profissionais conversam com os usuários e identificam as suas necessidades para providenciar os possíveis encaminhamentos e/ou acompanhamento.

Então, assim, nosso instrumental ele é baseado numa caracterização da família, pois o CRAS trabalha com famílias, né, nunca isoladamente, então, faz uma abordagem ali sobre como é a situação da família, a composição familiar. E pela própria conversa com o usuário, a gente já vai percebendo quais são os casos que a gente encontra ali na família. Então a gente já vai colocando nesse instrumental as demandas que vão aparecendo. (Equipe02)

Outra estratégia utilizada pela maioria das equipes é o *contato com atores sociais locais*, como lideranças comunitárias e agentes de saúde. O fato de haver muitas comunidades espalhadas pelo território e as equipes investigadas não conseguirem visitá-las constantemente faz com que a comunicação e o vínculo das profissionais com os usuários sejam prejudicados. Então, as equipes contam com essas parcerias para levar informações às famílias e também

para mediar os atendimentos aos usuários, já que as lideranças e os agentes comunitários de saúde são da região e conhecem de perto a população, suas vulnerabilidades e potencialidades. Os trechos abaixo ilustram como o contato com esses atores facilita o trabalho das equipes:

E, quando vamos fazer o estudo antes, procuramos o representante e algumas pessoas que têm mais influência no sítio. Às vezes, é um que tem um mercadinho, e conhece todo mundo, ou que vende leite. A gente pega essas pessoas e elas participam. “Fulano de tal está precisando disso”, “Fulano de tal está passando por uma barra”. Eles sempre nos trazem informações. A gente não tem como conhecer todo mundo, e sempre procura envolvê-los nisso. (Equipe06)

Geralmente a gente fala com o próprio presidente. Porque cada assentamento conta com uma equipe de pessoas, tem o presidente, tem o vice, tem o secretário. Então, quando a gente chega às comunidades, a gente vai direto a eles, procura o responsável, digamos assim, pela comunidade e faz uma articulação direta com eles. Aí eles já disponibilizam. A gente já fala tudo que a gente precisa, né, para fazer e tal. E aí eles já resolvem para a gente. E como eles são bem conhecidos nas comunidades, eles repassam. E também, não posso esquecer de dizer isto: aqui a gente tem um articulador social. Ele trabalha aqui e também trabalha no sindicato dos trabalhadores rurais. Faz um trabalho voluntário lá. Então, ele é bastante conhecido em todas as comunidades. Como ele faz esse trabalho no sindicato, ele sempre tem contato também com esses presidentes, e aí facilita muito nosso trabalho. Porque a gente não precisa ir até a comunidade para dizer que vai, para depois no outro dia ter que ir de novo. Porque como aqui não pega telefone, em nenhuma

comunidade daqui pega telefone, então isso já prejudica nosso contato com essas famílias. (Equipe02)

A existência de um “articulador social” no CRAS chamou bastante atenção. Segundo a equipe, ele é concursado da prefeitura e trabalha no sindicato dos trabalhadores rurais. Antes da implantação da equipe volante, ele já exercia o papel de fazer a mediação entre o CRAS e movimentos sociais, mas a equipe não soube informar como se deu a criação do cargo e sua nomeação. A figura do “articulador social” é encarada de forma positiva pela equipe, pois exerce uma função de referência tanto para os profissionais do CRAS quanto para as lideranças locais, suscitando a articulação do serviço com a comunidade.

O compartilhamento de informações com técnicos do PBF, profissionais da saúde e da educação é fundamental para estabelecer fluxos entre os serviços socioassistenciais e setoriais. O conhecimento que cada serviço obtém acerca dos usuários é de natureza diferente. Porém, são informações que se complementam e, ao serem compartilhadas, podem ampliar a compreensão a respeito da realidade das famílias e suscitar ações em conjunto para o atendimento efetivo de suas necessidades. Além disso, alguns profissionais estão cotidianamente nas comunidades, como é o caso dos da educação, e têm acesso aos acontecimentos que afetam as famílias no dia-a-dia. Então, é indispensável que as equipes volantes dialoguem com outros serviços, já que não acessam as áreas rurais regularmente. Mas essa troca de informações, segundo relato das profissionais, acontece informalmente e de forma assistemática.

As atividades descritas acima carregam o potencial de fornecer dados consistentes para elaboração de um perfil de cada comunidade. Contudo, elas não ocorrem de forma sequenciada e contínua, uma vez que a presença das equipes nas comunidades não é frequente. Ainda, as profissionais não sistematizam as informações que obtêm e, quando registram, raramente recorrem a elas. Assim, a maioria das equipes permanece com um

conhecimento superficial sobre o modo de vida das famílias que atende, e isso acaba refletindo no planejamento e resultado das demais ações.

Por não organizarem o conhecimento que têm sobre as necessidades das comunidades, essas equipes acabam por basear o planejamento das atividades a partir das demandas que lhes parecem mais imediatas, estabelecendo as prioridades de acordo com a gravidade dos casos ou pressão de outras instâncias que fazem encaminhamentos e cobram a intervenção e resposta das profissionais.

A gente recebe de tudo. Como eu disse, os “municípios” são muito distantes, e a gente às vezes faz um roteiro. Espera uma semana, vê quantos ofícios chegam, quais sítios são próximos, e a gente faz uma viagem só para abarcar uns três ou quatro “municípios” de uma vez. É bem isso. A gente recebe o ofício, identifica a demanda, faz a visita domiciliar, o relatório psicossocial, o nosso parecer, e encaminha a quem solicitou. E aí eles tomam as medidas deles. Às vezes, só precisa incluir uma criança no serviço de convivência, para que a gente possa acompanhar mais de perto.
(Equipe06)

Acontece que as demandas mais imediatas são situações de direitos violados e situações de risco já instaladas, de responsabilidade da proteção social especial, mas que ainda são encaminhadas aos CRAS e às equipes volantes pelos profissionais das promotorias, do Ministério Público e dos Conselhos Tutelares. Segundo as profissionais, todo e qualquer trabalho com a população da zona rural é solicitado por essas e outras instituições, mesmo que não seja de competência das equipes volantes: *“Resumindo, tudo que é zona rural é nosso. Tudo que disser assim... Alguma coisa na zona rural: ‘chama a equipe volante’”* (Equipe05).

Aliado ao fato de muitos profissionais do Sistema de Garantia de Direitos não conhecerem bem as competências dos equipamentos da proteção social básica, na maioria dos municípios em que as equipes atuam não há serviços de média e alta complexidade para

acompanhar esses casos. Por isso, as profissionais das equipes volantes acabam se encarregando de prestar essa assistência, e as ações de prevenção, ainda que aconteçam, não são priorizadas.

Como aqui não tem CAPS, nem CREAS, então acaba que toda demanda de saúde mental vem para cá; apesar da gente não ter infraestrutura para receber, mas acaba que chega usuários de drogas, enfim, dependente químico, já chegaram algumas crianças com problemas de aprendizagem. Não é distúrbio, mas é dificuldade neurológica, que precisava de outra infraestrutura que aqui não tem. (Equipe04)

Infelizmente, o município não tem CREAS. Aí a gente vai deixar de atender? Não vai, né? Aí também isso acaba emperrando o nosso trabalho e o da equipe fixa. Porque a gente deixa de estar fazendo, realmente, essa questão da prevenção no território, para estar já tentando resolver os que já foram instalados, o que já não deu para prevenir. Então, eu acho uma dificuldade. (Equipe05)

Diante desse cenário, em que é inexistente uma rede socioassistencial, pois nem há todos os serviços que deveriam compô-la, o trabalho na proteção social básica se fragiliza, tornando-se muito próximo do assistencialismo, com ações que se despotencializam por serem pontuais e isoladas. Percebe-se que a ausência de uma estrutura intermediária de serviços para atender a população rural é denunciada tanto na saúde quanto na assistência. Assim, a política voltada para esse público específico persiste, na realidade, como uma política pobre.

Mesmo que a prevenção seja o foco das ações das equipes volantes, é preciso atentar para o fato de que, na realidade concreta, o objeto de intervenção da Assistência Social – a pobreza e suas sequelas – não se manifesta isoladamente, mas de forma extremamente complexa. Na maioria dos casos, as situações de risco já estão instaladas e são associadas a

diversas causas. Isso não significa que não possa haver um trabalho preventivo, pelo contrário, mas que as ações de proteção e prevenção necessitam ocorrer simultaneamente. No entanto, quando não existem serviços da proteção social especial e da saúde para trabalhar em conjunto com as equipes volantes, elas acabam sobrecarregadas e têm de escolher os casos que serão atendidos e/ou acompanhados e quais ações poderão ser ou não desenvolvidas.

De fato, dentre as demandas que as profissionais entrevistadas disseram surgir para as equipes volantes, a maioria é de responsabilidade da proteção social especial ou da saúde. As mais citadas foram abuso sexual; diferentes formas de violência advindas do núcleo familiar (doméstica, contra criança e adolescente e idosos) e uso de substâncias psicoativas (álcool e outras drogas). Também foram citadas situações de trabalho infantil; adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas e fome. Das demandas para a proteção social básica, as mais citadas foram descumprimento de condicionalidades do PBF e acompanhamento de gestantes, bem como de pessoas com deficiência e idosos (usuários do BPC).

É necessário frisar que essas foram as demandas identificadas e diretamente apontadas pelas equipes. Entretanto, há outras que passaram despercebidas como tais. Durante as entrevistas, ao descreverem as áreas rurais em que atuam, as profissionais fizeram referência a diversas necessidades ditadas pelos próprios territórios, as quais expressam características históricas, culturais e sociais que marcam essas regiões. Ainda que elas não tenham sido indicadas pelas equipes como demandas, não podemos perdê-las de vista ao analisar as respostas que são dadas a elas.

Um exemplo interessante é a necessidade da oferta de *serviços de convivência* nas próprias comunidades a fim de proporcionar um espaço para promoção dos direitos sociais, fortalecimento de vínculos e, conseqüentemente, prevenção de situações de risco para as famílias que vivem distantes dos centros urbanos.

A gente está com um grupo de convivência e fortalecimento de vínculos lá na [nome da comunidade]. Essa é uma comunidade pertinho daqui, a dez quilômetros. E as mulheres de lá elas são bem articuladas, sabe? Bem politizadas. E elas sabiam da existência do grupo de mulheres daqui e elas queriam muito participar. Elas até vieram para algumas reuniões aqui, mas a gente via o sacrifício delas de vir até aqui, porque elas vinham no ônibus dos estudantes e muitas vezes eles não gostavam da presença delas lá. Elas vinham às 13h para uma reunião que começava às 14h e ficavam esperando. Quando terminava a reunião, elas esperavam de novo o carro que só saía às 17h. Então era um sacrifício e elas acabavam perdendo a tarde toda para participar do grupo daqui. E perto da [nome da comunidade] já tem outras comunidades também, porque é como se fosse dividido em polos, aí o polo I é lá, que tem outras comunidades por perto. Então a gente já pensou que indo até lá a gente consegue atingir elas e também outras comunidades, que facilita o acesso. (Equipe02)

Apesar de esse exemplo ser uma exceção, ações como essa apontam para possibilidades de intervenção dessas equipes diante dos limites impostos por territórios extensos e de difícil acesso. Ao atuar em uma comunidade polo, a equipe volante é capaz de atingir outras famílias que vivem em comunidades vizinhas, amenizando a dificuldade de acesso dos usuários aos seus serviços e ampliando o alcance de sua intervenção. É importante lembrar que esse é o único município com equipe volante que possui CREAS. Essa equipe consegue, assim, realizar intervenções para além das situações de direitos violados, já que existe um serviço voltado para dar conta desses casos, promovendo também ações preventivas pautadas pelo fortalecimento dos vínculos comunitários.

Outro exemplo das necessidades ditadas pelos territórios onde as equipes atuam é a existência de populações historicamente marginalizadas e excluídas do acesso a direitos sociais: comunidade quilombola e famílias sem-terra. Por possuírem características culturais

particulares, viverem em condições de pobreza extrema e em áreas rurais, tornam-se grupos prioritários das ações das equipes volantes (MDS, 2011).

Embora as profissionais tenham ofertado serviços da proteção social básica a essas populações específicas, como o cadastramento das famílias em programas sociais, possibilitando o acesso a alguns direitos socioassistenciais, as intervenções das equipes que trabalham nessas áreas revelam a carência de ações que correspondam ao contexto e às necessidades particulares das famílias quilombolas e sem-terra.

O único exemplo de intervenção mais voltada às demandas dessas famílias foi a parceria de uma equipe, mesmo que pontual, com o MST e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), para realizar um estudo e acompanhamento de famílias sem-terra que estavam acampadas, ocupando uma propriedade rural, a fim de facilitar o processo de implantação de assentamento.

A articulação foi em virtude de um movimento que eles fizeram ocupando e fazendo um acampamento em umas terras aqui da [nome da região]. Fomos visitá-los e naquele momento a secretaria de assistência deu suporte às pessoas que estavam lá, no sentido de realizar cadastro único. Também conversamos com as famílias, demos algumas informações, mas foi algo de caráter não continuado, apesar das famílias ainda estarem no acampamento. Você me deu a ideia de visitá-los esta semana. (...)

M: Como vocês ficaram sabendo do acampamento? E por que foram até lá? Como surgiu a demanda? E: Veio um representante de lá, porque era uma exigência do INCRA que o pessoal estivesse inscrito no cadastro único. Ele veio até a secretária, e ela nos encaminhou para lá. Então, aproveitamos e fomos conhecer as famílias. Você sabe como é assistente social, né? (Equipe02).

Ainda que esse seja um caso isolado, a articulação com movimentos sociais e outras instituições que vão além da Assistência Social, com a finalidade de atender às necessidades

específicas dessas famílias, mostra que há práticas que abrem caminho por entre os entraves de atuar em contextos rurais e as amarras do conservadorismo que acompanham a história das políticas sociais brasileiras.



Figura 7. A imensidão das terras do RN



Figura 8. Famílias de trabalhadores rurais sem-terra acampadas na beira da estrada

Portanto, reforça-se, aqui, a necessidade de as profissionais que atuam em equipes volantes ampliarem a compreensão e concepção acerca das demandas e necessidades que os territórios rurais exigem, bem como se movimentarem na busca de respostas mais adequadas a elas.

Para tanto, é preciso mais do que o investimento em formação e capacitação profissional. Aliado a isso, é urgente que as profissionais abandonem as posturas que naturalizam a “questão social” e culpabilizam os pobres pela sua condição, passando a enxergar as particularidades sociais, políticas, econômicas e culturais que marcam os territórios rurais do interior do estado.

Das treze profissionais entrevistadas, doze disseram fundamentar suas ações em documentos oficiais do MDS – concorda-se com Dantas (2013) que, mesmo que a política de Assistência Social não especifique um modo de fazer profissional, ela demarca princípios e diretrizes indispensáveis para a atuação, qualificando a ação para responder apropriadamente às necessidades do campo – e sete em conceitos, ideias, disciplinas (“Movimentos Sociais e Reforma Agrária”) e autores (Paulo Freire, José Paulo Netto, Marilda Iamamoto, Yasbek, entre outros) que tiveram contato ao longo de suas formações acadêmicas.

Apesar disso, podemos perceber que a maioria das atuações não reflete as ideias que sustentam tais referências teóricas, pois o acesso a elas não garante a direta transposição de seus fundamentos para a prática, visto que as profissionais citam autores que fazem análises críticas sobre o contexto macroestrutural e é complicado estabelecer uma relação direta entre essa discussão e a ação profissional cotidiana, porque são análises que não propõem estratégias que são da ordem da micropolítica, além de haver os limites ditados pela própria política social que, embora não sejam imutáveis, restringem a ação profissional.

Ademais, foi possível perceber que atuações mais progressistas ou mais conservadoras decorrem principalmente do posicionamento político de cada profissional, o qual, ainda que possa ser desenvolvido na trajetória acadêmica, não se limita a ela.

O trabalho com famílias visando à sua emancipação, organização e conscientização sobre seus direitos, exige um tipo de abordagem que não é apenas coletiva, é política. Essa postura não pode ser orientada por meio de manuais; faz parte de uma formação que, de fato, passa distante dos bancos acadêmicos ou das capacitações (Oliveira, Dantas, Solon, & Amorim, 2011, p. 147).

Ainda que não caiba à ação profissional do psicólogo, pedagogo ou assistente social a busca pela transformação social e pela supressão da pobreza – já que ela está limitada pelos condicionantes macroestruturais que a sociedade capitalista impõe a qualquer prática profissional, restringido-a a um caráter compensatório (Yamamoto, 2012) –, os trabalhadores da política social, tomando como exemplo os da Assistência Social, não estão impedidos de efetivar práticas coadunadas com perspectivas emancipatórias, que contestem a estrutura vigente e busquem combater as desigualdades sociais (Dantas, 2013).

Para isso, é preciso que esses profissionais estejam conscientes de tais limites a fim de partirem para a construção de alternativas que superem as atuações conservadoras e assistencialistas; questionem seus saberes e suas práticas, pois as formações acadêmicas em serviço social, psicologia e pedagogia ainda carecem de instrumentos de trabalho que se alinhem a uma leitura de realidade emancipatória; reconheçam a potencialidade de ações como a articulação com diversos atores sociais e a aproximação da realidade das famílias e do cotidiano das comunidades.

Haja vista os resultados e as discussões suscitadas a partir deste estudo, compreendo que as ações das equipes volantes no Rio Grande do Norte estão atravessadas por diversos aspectos, passando pelas contradições das políticas sociais nos marcos do modo de produção

capitalista; pela trajetória da política de Assistência Social no Brasil e no RN; pelas características históricas, políticas, sociais, culturais, econômicas e geográficas do estado e, ainda, pelos posicionamentos políticos e pela formação das profissionais que as compõem. Tais aspectos, em sua totalidade, ajudam a entender o modo como essas equipes respondem às demandas dos territórios rurais, a encontrar suas limitações e vislumbrar suas possibilidades. Enfim, a apreender o seu movimento, mesmo que as determinações de todos os aspectos não tenham sido aprofundadas nesta dissertação.

Considerações Finais

Esta pesquisa buscou investigar como as ações das equipes volantes de CRAS no interior do Rio Grande do Norte respondem às demandas dos territórios em que atuam. Assim, foi possível identificar alguns limites relacionados ao trabalho dessas equipes, mas também algumas ações que tentam superá-los e apontam possibilidades de intervenção no contexto de territórios rurais extensos, dispersos, de difícil acesso e com presença de povos e comunidades tradicionais.

O primeiro limite que aparece confirma o que outros estudos no campo da Assistência Social revelam sobre as péssimas condições de trabalho às quais as equipes estão submetidas, a exemplo das precárias formas de contratação, da intensificação do trabalho, da falta de infraestrutura, da insuficiência de profissionais e das demandas ampliadas (Raichelis, 2011).

No caso do contexto estudado, a maior preocupação das profissionais é especialmente em relação à infraestrutura, pois, tendo em vista a característica do trabalho das equipes volantes, a não existência de um transporte exclusivo para acessar as áreas rurais inviabiliza o trabalho. Diante da imensidão e espraiamento do território, ter um veículo disponível é primordial para conhecer as áreas e famílias que precisam ser atendidas, bem como planejar e executar ações contínuas voltadas para suas realidades. Logo, se não há carro, não há como realizá-las. Não há trabalho das equipes volantes. E a população rural permanecerá desassistida.

Ademais, os precários vínculos trabalhistas, por meio da contratação temporária de profissionais, também fragilizam as ações da política, pois elas passam a depender dos prazos dos contratos e geralmente são interrompidas quando os profissionais que as executavam saem do serviço (Raichelis, 2010). Assim, a política se enfraquece na perspectiva de garantia de direitos, já que é a continuidade das ações que assegura o acesso a eles.

Outro limite se refere à visão restrita que muitas profissionais possuem sobre as singularidades que marcam o território em que atuam; fato que reduz possibilidades de intervenções mais adequadas e que correspondam às demandas e necessidades das famílias. É necessário frisar que essa frágil noção construída sobre o território não resulta apenas do pouco contato com as comunidades rurais devido à ausência de transporte, mas também da falta de sistematização, por parte das equipes, das informações sobre as vulnerabilidades encontradas e ainda do posicionamento político de algumas profissionais diante do fenômeno da pobreza (e suas consequências) existente no meio rural, encarando-o pela via da culpabilização, responsabilização e criminalização das famílias pobres, sem-terra e/ou que vivenciam outra cultura.

Além de atentar para esses e outros problemas que expressam a má gestão e execução da política de Assistência Social – herança histórica de uma política social pouco valorizada e fundada na lógica do favor, do assistencialismo e do clientelismo –, também é fundamental ponderar o modelo que ela propõe e a base em que é planejada para alcançar seus objetivos, tendo em vista a lógica neoliberal que impossibilita a conciliação de investimentos sociais por parte do Estado em meio aos ajustes estruturais da economia (Couto, Yazbek, & Raichelis, 2011).

Assim, por mais que se radicalize a política de Assistência Social, ela continua como política fragmentada e incapaz de eliminar a pobreza – embora carregue esse objetivo em seu discurso –, uma vez que esbarra em um limite estrutural por ser parte da organização de um Estado burguês que, em última instância, defende os interesses do capital (Oliveira et al., 2011). Portanto, temos um Estado que investe em políticas sociais, mas não o suficiente para que as políticas, de fato, sejam efetivas.

Associado a isso, a própria política de Assistência estabelece parâmetros e metas que são impossíveis de alcançar. Por exemplo, ao propor que uma equipe, formada unicamente

por dois profissionais, realize a cobertura de um território imenso e disperso e acompanhe milhares de famílias. Cobrir o território com visitas irregulares, como vimos, ainda é viável; entretanto, não há como acompanhar e monitorar cada família na perspectiva de viabilizar o acesso dos usuários aos demais direitos sociais (saúde, educação, moradia etc.), sobretudo quando faltam serviços, programas e projetos das diversas políticas setoriais para que se planeje um trabalho articulado e efetivo voltado à realidade da população rural em contexto de pobreza e extrema pobreza.

O fenômeno da pobreza rural é histórico e está associado à estrutura agrária do país. Para superá-lo, é preciso, antes de tudo, que tal estrutura seja combatida. Isso não significa, no entanto, que outras ações sejam desnecessárias ou inúteis. Vimos nos resultados desta pesquisa que, quando articuladas com movimentos sociais e outros órgãos do Estado, as ações das equipes volantes podem contribuir para o acesso da população rural a direitos sociais.

Por exemplo, algumas profissionais desfrutavam ao máximo o tempo que possuíam nas comunidades rurais e as potencialidades existentes no território, realizando articulações com diversos atores sociais (profissionais da saúde, da educação, líderes comunitários e movimentos sociais), cujo trabalho em conjunto aproximava a equipe dos usuários e ampliava as possibilidades de intervenção e o acesso das famílias às demais políticas.

É nessa perspectiva que vislumbro as possibilidades de enfrentamento da pobreza na zona rural, integrando diversas políticas e programas, bem como vários projetos e atores sociais. Junto ao trabalho das equipes volantes, é preciso partir de ações voltadas à alimentação e nutrição, que atendam à necessidade mais básica dessas famílias: ter acesso ao alimento; promover a articulação da educação com as ações direcionadas à assistência técnica nas áreas rurais; proporcionar o acesso ao crédito, mas também às tecnologias e à assistência técnica que aumentam a produtividade; criar condições de fixar as famílias no campo, mas

também capacitar jovens para aproveitar oportunidades para além das atividades tradicionais (Buainain & Júnior, 2013).

É importante reforçar que a necessidade de estar presente no território para ofertar serviços socioassistenciais deve ter como objetivo a garantia de direitos e o enfrentamento à pobreza, e não fomentar a tutela e dependência das famílias que vivem no meio rural. Defendo, aqui, que a aproximação dos profissionais com os usuários deve estar pautada pela transformação de suas condições de vida por meio da superação das vulnerabilidades, e não na fiscalização, vigilância e normalização dos pobres.

Por fim, é indispensável apontar alguns limites da própria pesquisa. Por apresentar um recorte deliberado, a pesquisa tem um delineamento que é artificial no que se refere à possibilidade de crítica radical, no sentido de ir à raiz do fenômeno. Contudo, considerando tal limite, outras formas de apreensão poderiam ter sido utilizadas em função das possibilidades do(a) pesquisador(a).

Nesse sentido, a utilização da entrevista como instrumento para acessar as informações sobre as demandas existentes nas zonas rurais, as respostas das equipes a elas e a realidade do território oferece, de certa forma, elementos incompletos sobre a realidade estudada, pois os sujeitos entrevistados falam a partir de seus próprios pontos de vista. Não obstante, as informações retratadas pelas profissionais entrevistadas também fazem parte dessa realidade investigada e podem ser analisadas. Outra possibilidade para ampliar a compreensão sobre as ações das equipes volantes seria, por exemplo, o uso da observação participante, mas não foi possível realizá-la no curto tempo de um mestrado, e que, por sua vez, também apresentaria limites aos quais o(a) pesquisador(a) precisa estar atento(a).

Também é preciso levar em consideração que as equipes volantes estudadas são recentes e que os resultados refletem o momento da realidade em que foram acompanhadas. Assim, a época e o contexto em que foram investigadas certamente influenciaram os

resultados e as análises aqui empreendidas. Mesmo sabendo que a realidade está em constante transformação, esse fato não desfaz a tentativa de aproximação da realidade e de apreensão do movimento real do fenômeno pesquisado, mas requer a elaboração de novos estudos que ajudem a compreendê-lo em sua totalidade.

Referências

- Abranches, S. H. (1987). Política Social e Combate À Pobreza: A teoria da prática. In S. H. Abranches, W. G. Santos, & M. A. Coimbra (Orgs.), *Política Social e Combate à Pobreza* (pp. 9-31). Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Andrade, F. F. (2009). Considerações sobre a perspectiva territorial na política pública de Assistência Social no Brasil. *Revista Urutágua*, 18 (n. spe.), 127-132.
- Andrade, M. C. (1981). *A produção do espaço norte-rio-grandense*. Natal: EdUFRN.
- Behring, E. R. & Boschetti, I. (2010). *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez.
- Bernardelli, M. L. F. H. (2010). Contribuição ao debate sobre o urbano e o rural. In M. E. B. Sposito, & A. M. Whitacker (Org.), *Cidade e campo: relações e contradições entre urbano e rural* (2ª ed., pp. 33-52). São Paulo: Expressão Popular.
- Botarelli, A. (2008). *O psicólogo nas políticas de proteção social: uma análise dos sentidos e da práxis* (Tese de doutorado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo).
- Buainain, A. M. & Junior, R. G. (2013). Desenvolvimento rural do semiárido brasileiro: transformações recentes, desafios e perspectivas. *Revista Franco-Brasileira de Geografia*, 19. Recuperado em 11 de Março de 2015, de <http://confins.revues.org/8633> DOI: 10.4000/confins.8633
- Carneiro, M. J. (2012). Do “rural” como categoria de pensamento e como categoria analítica. In M. J. Carneiro (Org.), *Ruralidades contemporâneas: modos de viver e pensar o rural na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Mauad.
- Clementino, M. L. M. (2003). Rio Grande do Norte: novas dinâmicas mesmas cidades. In M. F. Gonçalves, C. A. Brandão, & A. C. Galvão (Orgs.), *Regiões e cidades: cidades nas regiões* (pp. 387-404). São Paulo: ANPUR.

- Comparato, B. K. (2001). A ação política do MST. *São Paulo em Perspectiva*, 15(4), 105-118.
- Couto, B. R. (2008). *O Direito Social e a Assistência Social na sociedade brasileira: uma equação possível?* (3ª ed.). São Paulo: Cortez.
- Couto, B. R., Yazbek, M. C., Raichelis, R. (2011). A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In B. R. Couto, M. C. Yazbek, M. O. da S. e Silva, & R. Raichelis (Orgs.), *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento* (pp. 32-65). São Paulo: Cortez.
- Dantas, C. M. B. (2013). *A Ação do Psicólogo na Assistência Social: “Interiorização da Profissão” e combate à pobreza*. (Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte/ UFRN).
- Decreto n. 6.040, de 07 de fevereiro de 2007*. (2007, 07 de fevereiro). Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm
- Draibe, S. (1993). *Brasil: O sistema de proteção social e suas transformações recentes*. Série Reformas de Política Pública, 14, Santiago do Chile: Cepal/Naciones Unidas.
- Faleiros, V. P. (2000). Las funciones de la política social en el capitalismo. In E. Borgianni & C. Montañó (Orgs.), *La política social hoy* (pp. 103-118). São Paulo: Cortez.
- Fontenele, A. F. G. T. (2008). *Psicologia e Sistema Único da Assistência Social - SUAS Estudo sobre a inserção dos psicólogos nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS’s* (Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza).
- Furtado, C. (1980). *Formação econômica do Brasil*. (17ª ed.). São Paulo: Editora Nacional.

Hofling, E. M. (2001). Estado e Políticas (Públicas) Sociais. Cadernos Cedes, ano XXI, 55. 30-41.

Instituto Nacional do Semiárido. (2012). *Sinopse do Censo Demográfico para o Semiárido Brasileiro*. Campina Grande: Autor.

Koga, D. (2003). *Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos*. São Paulo: Cortez.

Koga, D. & Nakano, K. (2005). Perspectivas Territoriais e Regionais para políticas públicas brasileiras. In A Abong nas Conferências – Criança e Adolescente – Assistência Social. Cadernos Abong.

Kosik, K. (2002). *Dialética do concreto*. (7ª ed.). Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Lei n. 8.742, de 7 de Dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República.

Macedo, J. P., Sousa, A. P. de, Carvalho, D. M. de, Magalhães, M. A., Sousa, F. M. S. de, & Dimenstein, M. (2011). O psicólogo brasileiro no SUAS: quantos somos e onde estamos?. *Psicologia em Estudo*, 16(3), 479-489.

Marx, K., & Engels, F. (2007). A ideologia alemã. São Paulo: Boitempo. (Texto original publicado em 1846).

Minayo, M. C. de S. (Org.). (1994). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. (24ª ed.). Petrópolis, RJ: Vozes.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2004). *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília: Autor.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2005). *Norma Operacional Básica (NOB/SUAS): construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência social*. Brasília: Autor.

- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2009a). *Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS*. Brasília: Autor.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2009b). *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*. Brasília: Autor.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2011). *Resumo Executivo das Orientações para execução de Serviços de Proteção Social Básica e ações por Equipes Volantes*. Brasília: Autor.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2012a). *Nota MDS sobre o perfil da extrema pobreza no Brasil com base nos dados preliminares do universo do Censo 2010*. Brasília: Autor.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2012b). *O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*. Brasília: Autor.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2014). *Vigilância Socioassistencial: Boletim da Secretaria Nacional de Assistência Social*. Brasília: Autor.
- Montaño, C. & Duriguetto, M. L. (2011). *Estado, classe e movimento social*. São Paulo: Cortez.
- Netto, J. P. (2001). Cinco notas a propósito da “questão social”. Em J. P. Netto (Org.), *Capitalismo monopolista e Serviço Social*. São Paulo: Cortez.
- Netto, J. P. (2007). *Capitalismo monopolista e Serviço Social*. São Paulo: Cortez.
- Oliveira, I. F., Dantas, C. M. B., Solon, A. F. A. C & Amorim, K, M. O. (2011). A prática psicológica na proteção social básica do SUAS. *Psicologia & Sociedade*, 23 (n. spe.), 140-149.

- Oliveira, I. M. (2005). *Assistência Social pós-LOAS em Natal: a trajetória de uma política social entre o direito e a cultura do atraso* (Tese de Doutorado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo).
- Organização das Nações Unidas no Brasil. (2013). *Mais da metade da população rural na América Latina e no Caribe vive na pobreza, diz ONU*. Recuperado de <http://www.onu.org.br/mais-da-metade-da-populacao-rural-na-america-latina-e-no-caribe-vive-na-pobreza-diz-onu/>
- Queiroz, M. I. P. de. (1989). O coronelismo numa interpretação sociológica. Em F. Boris (Org.), *História Geral da Civilização Brasileira* (pp. 153-190). Rio de Janeiro.
- Raichelis, R. (2010). Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS. *Serviço Social & Sociedade*, 104, 750-772.
- Raichelis, R. (2011). O trabalho e os trabalhadores do SUAS: o enfrentamento necessário na Assistência Social. In Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (Org.), *Gestão do Trabalho no SUAS: uma contribuição necessária* (pp. 39-64). Brasília: Autor.
- Rêgo, A. H. do. (2008). *Família e coronelismo no Brasil: uma história de poder*. São Paulo: A Girafa Editora.
- Romano, A. P. H. (2009). *Entre Socialização da Informação e Organização Coletiva: A Dimensão Socioeducativa na Atuação com Grupos nos CRAS em São José Do Rio Preto/SP* (Dissertação de Mestrado, Faculdade de História, Direito e Serviço Social da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca).
- Ribeiro, A. B. (2010). *O psicólogo na proteção social especial: atuação junto às vítimas de violação de direitos no CREAS*. (Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Norte/UFRN).
- Santos, J. S. (2012). *“Questão Social”: particularidades no Brasil*. São Paulo: Cortez.

- Santos, M. (2000). *Território e sociedade: entrevista com Milton Santos*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- Santos, W. G. (1987). *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus.
- Schneider, S. (2003). *A pluriatividade na agricultura familiar*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Senra, C. M. G. & Guzzo, R. S. L. (2012). Assistência social e psicologia: sobre as tensões e conflitos do psicólogo no cotidiano do serviço público. *Psicologia & Sociedade*, 24(2), 293-299.
- Souza, J. R. C. de. (2014). *A produção audiovisual do #foramicarla: características da apropriação do vídeo nos movimentos sociais em rede* (Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Norte).
- Spinelli, J. A. (2010). *Coronéis e oligarquias no Rio Grande do Norte: primeira república e outros estudos*. Natal: EDUFRN, 2010.
- Sposati, A., Bonetti, D. A., Yasbek, M. C. & Falcão, M. do C. B. C. (1995). *A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise*. (6ª ed.). São Paulo: Cortez.
- Sposati, A. (2006). O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. *Serviço Social e Sociedade*, 26(87), 96-122.
- Sposati, A. (2007). *A menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social*. (3ª ed.). São Paulo: Cortez.
- Tavares, G. C. (2009). O financiamento da política de Assistência Social na era SUAS. In *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: MDS e UNESCO.

- Torres, J. C. (2007). O SUAS e a universalização da renda social mínima no Brasil. *Serviço Social e Sociedade*, 18(92), 43-57.
- Veiga, J. E. (2004a). Destinos da ruralidade no processo de globalização. *Estudos Avançados*, 18(51), 51-67.
- Veiga, J. E. (2004b). Nem tudo é urbano. *Ciência e Cultura*, 56(2), 26-29.
- Ximenes, V. M., Paula, L. R. C., & Barros, J. P. P. (2009). Psicologia Comunitária e Política de Assistência Social: diálogos sobre atuação em comunidades. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 29, 686-699.
- Yamamoto, O. H. (2003). Questão social e políticas públicas: revendo o compromisso da Psicologia. Em A. M. Bock (Org.), *Psicologia e Compromisso Social* (pp. 37-54). São Paulo: Cortez.
- Yamamoto, O. H. (2012). 50 anos de profissão: responsabilidade social ou projeto ético-político? *Psicologia: Ciência e Profissão*, 32(num. esp.), 6-17.
- Yamamoto, O. H. & Oliveira, I. F. (2010). Política Social e Psicologia: uma trajetória de 25 anos. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, 26(num. esp.), 9-24.
- Yasbek, M. C. (1993). *Classes subalternas e assistência social*. São Paulo: Cortez.

Apêndice A

Roteiro de entrevista com equipe volante

1. Caracterização da equipe volante

- a) Qual o ano de implementação da equipe volante no território? (E do CRAS?).
- b) Qual o tipo do CRAS ao qual a equipe está vinculada (rural ou não)?
- c) Por que uma equipe volante foi implementada aqui em (nome do município)? (cuidado com a resposta oficial).
- d) Quais profissionais fazem parte dessa equipe (a área de atuação e se é diferente do CRAS)?
- e) Há diferenças entre as ações realizadas pela equipe do CRAS e pela equipe volante? Quais?
- f) Como é o trabalho da equipe volante? (Características do trabalho interdisciplinar).
- g) Estrutura física (transporte/conta com qual infraestrutura para cobrir o território?).

2. Caracterização do território

- a) Qual o território de abrangência da equipe volante (se é diferente do território de abrangência da equipe fixa do CRAS)?
- b) Vocês poderiam descrever as características do território de abrangência (elementos da natureza, sociais e culturais) da equipe volante?
- c) Quais as particularidades do território, das comunidades e das famílias atendidas pela equipe volante (o que há de específico)?

3. Identificação dos entrevistados

- a) Ano de ingresso na equipe volante:
- b) Tipo de vínculo:
- c) Carga-horária:

- d) Vocês têm outro emprego (qual, onde e carga-horária)?
- e) Vocês residem no município?

3. Ações da equipe volante

- a) Quais características do território de abrangência marcam o cotidiano de trabalho da equipe? Como?
- b) Quais as principais demandas para a equipe volante?
- c) Qual o procedimento para identificá-las e atendê-las?
- d) Descrição detalhada das ações realizadas pela equipe volante (frequência, técnicas, instrumentos de trabalho, referenciais teóricos, autores).
- e) Como são planejadas essas ações? A equipe fixa do CRAS participa do planejamento?
- f) A população participa de alguma forma desse planejamento?
- g) Qual o público atendido nessas ações (características mais “sociais” ou culturais)?
- h) Das características desse público, quais vocês consideram que mais impactam no trabalho cotidiano?
- i) As equipes volantes foram idealizadas para acessar a população em regiões de difícil acesso. É lá que estão os grandes focos da pobreza extrema. Como a condição de pobreza dessa população afeta o cotidiano profissional?
- j) Quais outros equipamentos sociais e/ou serviços existem no território? Como foi possível identificá-los?
- k) Para o desenvolvimento do trabalho, há articulação/parceria com esses equipamentos sociais e/ou serviços? Explicita como são efetivadas.
- l) Considerando a ação profissional cotidiana, como vocês descreveriam o objetivo final? Qual o produto final das ações?
- m) Quais estratégias são utilizadas no cotidiano de trabalho para alcançar tais objetivos?

- n) Cite um exemplo de uma intervenção que vocês consideram que atingiu, pelo menos em parte, os seus objetivos.
- o) Vocês consideram que o fato de atuar em um município pequeno, do interior do estado, e em comunidades rurais, torna o trabalho de vocês diferente? Por quê?
- p) Como vocês avaliam as suas ações em uma política de combate à pobreza?
- q) Quais os aspectos que vocês consideram positivos no trabalho?
- r) E quais as principais dificuldades?
- s) Quais as estratégias que vocês apontam para a superação dessas dificuldades?

Apêndice B

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

Este é um convite para você participar da pesquisa: **As ações das equipes volantes dos Centros de Referência de Assistência Social no Rio Grande do Norte**, que tem como pesquisadora responsável **Marília Noronha Costa do Nascimento**, sob orientação da Professora Doutora Isabel M. F. Fernandes de Oliveira.

Esta pesquisa pretende analisar as particularidades do trabalho realizado pelas equipes volantes dos CRAS no interior do Rio Grande do Norte. O motivo que nos leva a fazer este estudo é a importância dessas equipes para viabilizar o acesso das famílias que vivem em regiões de difícil acesso ou de grande espalhamento territorial, às políticas de combate à pobreza.

Caso decida colaborar com a pesquisa, você deverá participar de uma entrevista semiestruturada, em equipe, com duração média de uma hora e meia e, se você autorizar, o áudio será gravado para posterior transcrição e análise das respostas. Caso você se sinta constrangido, por motivo de qualquer natureza, por uma ou mais perguntas, você tem o direito de não respondê-la(s).

Durante todo o período da pesquisa você poderá tirar suas dúvidas ligando para **Marília Noronha Costa do Nascimento** no telefone **(84) 9955-6508** ou por e-mail **(lilanoronha@hotmail.com)**.

Você tem o direito de se recusar a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem nenhum prejuízo para você.

Os dados que você irá nos fornecer serão confidenciais e serão divulgados apenas em congressos ou publicações científicas, não havendo divulgação de nenhum dado que possa lhe identificar.

Esses dados serão guardados pela pesquisadora responsável por essa pesquisa em local seguro e por um período de 5 anos.

Este documento foi impresso em duas vias. Uma ficará com você e a outra com a pesquisadora responsável **Marília Noronha Costa do Nascimento**.

Consentimento Livre e Esclarecido

Após ter sido esclarecido(a) sobre os objetivos, importância e o modo como os dados serão coletados nessa pesquisa, concordo em participar da pesquisa **As ações das equipes volantes dos Centros de Referência de Assistência Social no Rio Grande do Norte**, e autorizo a divulgação das informações por mim fornecidas em congressos e/ou publicações científicas desde que nenhum dado possa me identificar.

Natal, _____ 2014.

Assinatura do (a) participante da pesquisa

Assinatura da pesquisadora responsável